



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Curso de Graduação em Direito

LUCAS CHAVES DE ANDRADE PASSO

**A LEGALIDADE DA BUSER FRENTE AO ORDENAMENTO JURÍDICO
BRASILEIRO**

Brasília

2020



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Curso de Graduação em Direito

LUCAS CHAVES DE ANDRADE PASSO

A LEGALIDADE DA BUSER FRENTE AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharela em Direito, elaborada sob a orientação do Professor Fernando Barbelli Feitosa.

Brasília

2020

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Curso de Graduação em Direito

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Lucas Chaves de Andrade Passo

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Fernando Barbelli Feitosa (Orientador)

Prof. Dr. Marcelo Pereira Queiroz

Prof. Dr. Luciano de Souza Godoy

Prof.^a Me. Patrícia Pellini Ferreira

Brasília, 17 de dezembro de 2020.

Aos meus pais, sem eles nada seria possível.
Aos meus avós, por todo amor e apoio incondicional. Aos meus amigos, por acreditarem em mim.

RESUMO

A Lei nº 12.998/2014 igualou o transporte rodoviário interestadual regular de passageiros ao transporte rodoviário de passageiros por fretamento, no sentido de submetê-lo ao regime jurídico das autorizações administrativas, regido pela liberdade de preços em ambiente de livre e aberta competição. Nesse contexto, surge a Buser, plataforma tecnológica brasileira criada com a finalidade de intermediar a prestação do serviço de transporte coletivo sob regime de fretamento no Brasil. Assim, o aumento de *Market Share* das fretadoras cadastradas na Buser impactou diretamente o mercado de transporte regular de passageiros. Esse trabalho tem por objetivo analisar a hipótese da legalidade do serviço de intermediação do transporte rodoviário de passageiros sob regime de fretamento frente ao ordenamento jurídico brasileiro atual. O estudo inicia-se com uma revisão dos conceitos e diferenças entre o regime jurídico de serviço público e suas formas de outorga e o regime jurídico das autorizações administrativas. Foram apresentadas as principais características do setor de transporte coletivo na esfera federal, passando pelas competências constitucionais, pelas atribuições da ANTT e pelas modalidades previstas pela legislação vigente. No estudo de caso, delineou-se o modo de operação da Buser e do fretamento colaborativo sob os aspectos (a) da liberdade econômica e (b) das suas principais controvérsias jurídicas. Por fim, analisou-se as posições adotadas pelo Poder Judiciário Brasileiro em relação à legalidade da Buser até presente momento. Concluiu-se pela licitude da Buser frente ao ordenamento jurídico pátrio.

Palavras-chave: Intermediação de transporte rodoviário. Fretamento Colaborativo. Legalidade. Liberdade econômica. Transporte Interestadual. Buser.

ABSTRACT

The Federal Act 12.998/14 equated the interstate transport services with the charter transport, subjecting it to the competitive administrative authorization legal regime. In this context, the Brazilian startup Buser emerges with the purpose of intermediating the charter transport service in Brazil, severely impacting the interstate regular transport market. The purpose of this work is to evaluate the hypothesis of Buser's legality in the Brazilian legal system. The study begins reviewing the concepts and differences between the public service legal regime and the administrative authorization legal regime. The main characteristics of the transport market were presented, passing through, the constitutional competences, The National Agency for Surface Transportation (ANTT) assignments and the transport modalities legally foreseen. The operation mode of Buser and collaborative chartering were outlined under the aspects (a) of economic freedom and (b) of its main legal controversies. Lastly, the positions taken so far by the Brazilian Judiciary on the Buser's legality were analyzed. As a conclusion, we recognized the Buser's legality in face of the Brazilian Legal System.

Keywords: Buser. Collaborative Chartering. Legality. Economic Freedom. Interstate Transport

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Principais características do serviço de transporte de passageiros sob regime de fretamento.....	38
Figura 2 – Grupos de viagem previstos pela Buser.....	43
Figura 3 – Embarque de passageiros em ônibus de fretadora.....	45

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 O TRANSPORTE RODOVIÁRIO COLETIVO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS.....	3
2.1 A AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E O SERVIÇO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	3
2.1.1 O Conceito de serviço público.....	3
2.1.2 A Impossibilidade no uso do instituto da autorização administrativa como forma de delegação dos serviços públicos a particulares.....	5
2.1.2.1 As formas de delegação dos serviços públicos.....	6
2.1.2.2 A autorização administrativa versus a permissão e a concessão.....	7
2.2 O SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	10
2.2.1 As Atribuições Constitucionais.....	11
2.2.2 A Lei 10.233/01 e a Agência Nacional dos Transportes Terrestres.....	12
2.2.2.1 A natureza jurídica da ANTT.....	12
2.2.2.2 As atribuições da ANTT sobre o transporte rodoviário de passageiros.....	15
2.2.3 As Modalidades de Transporte Rodoviário de Passageiros e sua Natureza.....	18
2.2.3.1 O transporte público de passageiros.....	19
2.2.3.1.1 O transporte urbano de passageiros.....	21
2.2.3.1.2 O transporte semiurbano de passageiros.....	24
2.2.3.2 O transporte rodoviário coletivo privado de passageiros.....	26
2.2.3.2.1 O transporte rodoviário coletivo regular interestadual de passageiros.....	30
2.2.3.2.2 O transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros sob regime de fretamento eventual.....	34
3 A BUSER E O FRETAMENTO COLABORATIVO.....	39
3.1 BUSER – ESTUDO DE CASO.....	39
3.2 COMO FUNCIONAM AS VIAGENS INTERMEDIADAS PELA BUSER?.....	42
3.3 A LEGALIDADE DA BUSER.....	46
3.3.1 As mudanças trazidas pela Lei nº 12.998/14 no setor de transportes coletivos.....	47

3.3.2 O serviço de fretamento colaborativo e a liberdade econômica no ordenamento jurídico brasileiro.....	48
3.3.3 Análise das principais controvérsias jurídicas que permeiam as atividades da Buser.....	52
3.3.3.1 A concorrência entre a Buser e o serviço de transporte coletivo regular de passageiros.....	53
3.3.3.2 A Buser e o transporte regular de passageiros.....	57
3.3.3.2.1 A regularidade, frequência e o método de rateio dos serviços intermediados pela Buser.....	57
3.3.3.2.2 A regra do circuito fechado.....	61
4 ANÁLISE DOS JULGADOS.....	64
4.1 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	65
4.1.1 Ação Civil Pública nº 1033775-97.2018.26.0053.....	65
4.2 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO.....	66
4.2.1 Mandado de Segurança nº 5043727-85.2019.4.02.5101/RJ.....	66
4.2.2 Ação Coletiva nº 5005307-11.2019.4.02.5101/RJ.....	68
4.3 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO.....	70
4.3.1 Mandado de Segurança nº 5005438-03.2018.4.03.6100/SP.....	70
4.4 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO.....	72
4.4.1 Ação de Procedimento Ordinário nº 5027566-06.2018.4.04.7000/PR..	72
4.5 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO.....	73
4.5.1 Ação Ordinária nº 0806244-77.2019.4.05.8500.....	73
5 CONCLUSÃO.....	75
REFERÊNCIAS.....	78

1 INTRODUÇÃO

O setor de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros foi severamente impactado com a promulgação da Lei nº 12.998/2014. A razão disso é simples: o referido diploma legal igualou o transporte rodoviário regular de passageiros ao transporte rodoviário de passageiros por fretamento, no sentido de submetê-lo ao regime jurídico das autorizações administrativas, regido pela liberdade de preços em ambiente de livre e aberta competição.

Nesse contexto, surge a Buser, plataforma tecnológica brasileira criada com a finalidade de intermediar a prestação do serviço de transporte coletivo via fretamento no Brasil. Tal qual o iFood não é um restaurante e o Airbnb não é uma rede hoteleira, a Buser não fornece o serviço de transporte, servindo apenas como meio de aproximação entre usuários interessados em viajar e empresas fornecedoras do serviço de transporte por fretamento. Desse modo, usuários com interesse comum em um destino reúnem-se, através da plataforma, e rateiam os custos da viagem entre si, esse é o conceito do “fretamento colaborativo”.

Preliminarmente, poderia se dizer que se trata apenas de um facilitador para a realização de viagens por fretamento. Contudo, o aumento de *market share* das fretadoras cadastradas na Buser devido, principalmente, aos baixos preços praticados, a alta frequência de viagens realizadas diariamente pelo aplicativo e o crescente número de usuários da plataforma, impactaram diretamente o mercado de transporte regular. O resultado disso: dezenas de processos judiciais promovidos por empresas de autorizatárias de transporte regular (ou por suas entidades de classe), alegando ilegalidade e clandestinidade no serviço oferecido pela Buser.

Visto isso, no seu âmago, a presente monografia busca analisar a legalidade das atividades de intermediação do transporte coletivo em regime de fretamento, tais quais as executadas pela Buser, frente ao presente ordenamento jurídico brasileiro. Duas são as hipóteses previstas: (a) a Buser seria ilegal, pois pratica concorrência desleal em face do serviço público de transporte regular de passageiros; e (b) a Buser seria legal, pois, no exercício das suas atividades, consubstancia o princípio da liberdade econômica, privilegiado nos recentes diplomas legais.

O trabalho será dividido em três capítulos. O primeiro capítulo será destinado a fazer uma breve revisão de conceitos essenciais para a continuidade da monografia, no início, será feita uma breve revisão dos vários conceitos de serviço público e autorização administrativa, com destaque para a relação entre ambos. A seguir, compararemos o instituto da autorização administrativa com a permissão e concessão, apresentando seus reflexos no regime jurídico imposto às modalidades de transporte rodoviário coletivo de passageiros. Por fim, analisaremos o arcabouço legal que disciplina o setor de transportes na esfera federal, partindo das competências constitucionais, passando pelas atribuições e natureza jurídica da ANTT e concluindo com uma análise das modalidades de transporte rodoviário coletivo previstas pela Lei nº 10.233/2015.

No segundo capítulo, explicaremos o que é o fretamento colaborativo, descrevendo o funcionamento de suas atividades, através, inclusive, de experiência empíricas. A seguir passaremos à análise da legalidade da atividade de intermediação prestada pela Buser, partindo, primeiramente, pela ótica da liberdade econômica, de princípios constitucionais da ordem econômica, percorrendo as recentes mudanças legislativas no setor de transportes, chegando até diretrizes infralegais da política dos transportes. Ao fim, dissertaremos sobre as principais controvérsias jurídicas atuais a respeito da atividade desempenhada pela Buser, tanto no âmbito da suposta concorrência desleal quanto da suposta prestação clandestina do transporte regular.

No terceiro e último capítulo deste trabalho, analisaremos toda a jurisprudência referente a legalidade da Buser existente até o momento, com a finalidade de observar como o Poder Judiciário Brasileiro vem se posicionando a respeito do tema.

2 O TRANSPORTE RODOVIÁRIO COLETIVO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS

2.1 A AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E O SERVIÇO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Preliminarmente, para a devida compreensão do tema a seguir, faz-se necessário nortear o conceito de serviço público e, especialmente, o conceito do que não é serviço público, que permeará todo o trabalho.

Como será visto, o serviço de transporte coletivo de passageiros é objeto de inúmeras normas no ordenamento jurídico brasileiro. O tema é tutelado por normas que podem ser constitucionais, legais e infralegais, produzidas pela União, pelos Estados e pelos Municípios, em sua administração direta e indireta.

Dessa forma, de acordo com a sua classificação, seja por seu itinerário, suas características ou pela sua natureza, o transporte coletivo está sujeito aos mais diversos regimes jurídicos. Por essa razão, se faz necessário caracterizar aquilo que será tratado como “transporte público de passageiros” e “transporte privado de passageiros”.

Como a pesquisa será feita com vistas a analisar a legalidade da Buser e sua atividade de intermediação entre consumidores e empresas prestadoras do serviço de transporte rodoviário de passageiros em regime de fretamento, diante do ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal norteará essa definição.

2.1.1 O Conceito de serviço público

Em primeiro plano, é necessário se fazer uma breve revisão do conceito de serviço público na doutrina brasileira. É importante ressaltar que não há, aqui, intenção de esgotar o tema, visto que esse não é o objetivo do trabalho, mas apenas de delinear a conceituação de alguns autores.

Maria Zanella Di Pietro (2014, p. 100), ao revisar a doutrina pátria, elucida que o conceito de serviço público sofreu muitas mudanças com o decorrer do tempo. Alguns autores tratam o tema em sentido amplo e outros de forma mais restritiva.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, o serviço público se conceitua como: “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade” (CARVALHO, 2012, p. 321).

Em linha parecida e igualmente ampla, a própria Maria Zanella Di Pietro traz sua definição:

Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. (DI PIETRO, 2014, p. 107).

Por outro lado, o autor Celso Antônio Bandeira de Mello, em linha mais restritiva conceitua:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELLO, 2015, p. 695).

A noção acima traz dois elementos essenciais para sua composição: (a) um substrato material, consistente na prestação de utilidade ou comodidade fruível singularmente pelos administrados; e (b) um traço formal indispensável, que lhe dá caráter de noção jurídica, consistente em um regime específico de Direito Público, isto é, numa “unidade normativa” (MELLO, 2015, p. 698).

Por outro lado, segundo Di Pietro, independentemente da abordagem escolhida (restrita ou ampla), o conceito de serviço público, em geral, será constituído seguintes elementos combinados: “o material (atividades de interesse coletivo), o

subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de direito público)” (DI PIETRO, 2014, p. 100).

Para o presente trabalho, o elemento subjetivo tem especial relevância, ele define que “O serviço público é sempre incumbência do Estado, conforme está expresso, aliás, no artigo 175 da Constituição Federal, e sempre depende do Poder Público” (RIVERO, 1981, p. 496 apud DI PIETRO, 2014, p. 108).

Nesse mesmo sentido, Lucas Rocha Furtado ensina: “a concepção subjetiva do serviço público está ligada ao poder de que dispõe o Estado de assumir determinadas atividades como suas” (2016, p. 580).

Desse modo, segundo Di Pietro, o elemento subjetivo atribui dois pontos relevantes ao conceito de serviço público.

O primeiro, define que sua criação é feita por lei e corresponde a uma opção do Estado em assumir a execução determinada atividade que, por sua importância para coletividade, parece não ser conveniente depender da iniciativa privada.

Já o segundo, define que a gestão do serviço público deve ser feita diretamente pelo Estado ou indiretamente, **por meio de concessão ou permissão**, ou de pessoas jurídicas criadas pelo Estado com essa finalidade (DI PIETRO, 2014, p. 104, grifo nosso).

É importante destacar que a autora especifica a concessão e a permissão como formas possíveis de se delegar a execução de um determinado serviço público a um particular. Como será abordado com mais atenção no próximo tópico, aqui há uma clara opção em não incluir a autorização administrativa como possível de delegação desses serviços.

2.1.2 A Impossibilidade no uso do instituto da autorização administrativa como forma de delegação dos serviços públicos a particulares

A Constituição Federal no seu Artigo 175: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1988).

Apenas pela leitura desse dispositivo já seria possível depreender que a Carta Magna não prevê a possibilidade de delegação de serviços públicos por meio de autorização administrativa. Há uma evidente opção do legislador constituinte pela taxatividade e especificidade no uso dos institutos da “concessão e permissão”.

Para ilustrar, conforme ensina Carvalho Filho (2012, p. 365), apesar de diversas Constituições brasileiras anteriores terem se referido às concessões, só a atual fez menção às permissões, colocando-as como forma específica de prestação indireta de serviços públicos.

Ora, se houve uma predileção do legislador constituinte na inclusão das permissões, o mesmo poderia ter sido feito com as autorizações. Todavia, resta clara a escolha de afastar o uso das autorizações administrativas como forma de delegação dos serviços públicos.

Contudo, para fins argumentativos, diante da relevância do tema para a continuidade do presente trabalho, a seguir será feita uma breve revisão doutrinária no tocantes às formas previstas de delegação de serviços públicos a particulares pela Constituição.

2.1.2.1 As formas de outorga dos serviços públicos

Conforme visto anteriormente, a prestação dos serviços públicos é função do Estado que, por vezes, os executa diretamente e, por vezes, descentraliza sua prestação pela via da delegação, que pode ser do tipo legal, onde os delegados são pessoas integrantes da própria administração, ou do tipo negocial, quando a execução dos serviços é transferida a pessoas da iniciativa privada através de negócios jurídicos celebrados entre o Poder Público e o particular, sob influxo de normas de direito público (CARVALHO FILHO, 2012, p. 363).

A delegação negocial, espécie relevante para o presente tópico, é materializada através das concessões e permissões, institutos assemelhados, mas que guardam algumas diferenças (CARVALHO FILHO, 2012, p. 363).

Segundo a Lei nº 8.987/95, Art 2º, II, a concessão de serviço público é “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que

demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” (BRASIL, 1995).

Por outro lado, essa mesma norma, caracteriza a permissão de serviço público, no seu art. 2º, IV, como: “delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco” (BRASIL, 1995).

O disposto ao final desse dispositivo legal, se relaciona com o Art. 37, §6, da CF, que atribui aos delegatários do serviço público, assim como ao próprio Estado, responsabilidade civil objetiva. Ou seja, as prestadoras de serviço público responderão pelos danos causados a terceiros independentemente de dolo ou culpa.

Portanto, como pode se observar pela leitura dos dispositivos, ambos os institutos reservam muitas semelhanças, sendo meios de se delegar a particulares, mediante licitação, a prestação de serviços públicos, sob sua conta e risco.

Contudo, na análise de Furtado (2016), existem algumas diferenças entre os dois institutos que merecem ser brevemente apontadas. Ao contrário das concessões, que só podem sofrer encampação¹, as permissões são precárias, podendo ser extintas de forma discricionária pelo próprio poder público por meio de mero ato administrativo.

Outras diferenças, residem na obrigatoriedade de se fazer prévia licitação na modalidade concorrência para a concessão e na possibilidade de delegação via permissão à pessoa física (FURTADO, 2016, p. 488-489).

2.1.2.2 A autorização administrativa versus a permissão e a concessão

Após observar os meios de delegação do serviço público, passemos a analisar o instituto da autorização administrativa e suas diferenças para os institutos citados anteriormente.

¹ A Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, Art. 37, define encampação como “a retomada do serviço público pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica após prévio pagamento da indenização” (BRASIL, 1995).

Por carência de arcabouço legal, especialmente dos de caráter geral, como as Leis Federais ou a própria Constituição, o conceito de autorização administrativa é um tema que provoca algumas controvérsias na doutrina e até mesmo entre as regulações de cada setor.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho (2014, p. 423), reconhece que não há um sentido único e predeterminado para o uso do vocábulo autorização, sendo indispensável identificar o seu sentido em cada caso concreto.

Em primoroso estudo sobre a evolução histórica do conceito de autorização administrativa, José Cretella Júnior, ao revisar a doutrina italiana administrativista do século XX, destaca os seguintes conceitos desse instituto: (a) “autorização consiste na remoção de obstáculo, imposto pela lei, ao livre desenvolvimento da atividade do particular, dando vida atual a direito existente só potencialmente” (TUMIATI, 1910, p. 91 apud CRETELLA, 1976, p. 100); (b) “a autorização remove o limite, não absoluto, imposto pela lei para o exercício de um poder individual” (ZANOBINI, 1950, p. 212 apud CRETELLA, 1976, p. 100); (c) “consiste assim a autorização na remoção do obstáculo posto pela norma jurídica — limitação — à liberdade material do sujeito, a qual é, desse modo, reconstituída” (ALESSIO, 1949, p. 180 apud CRETELLA, 1976, p. 100).

Pode-se depreender, portanto, que de forma diametralmente oposta aos institutos da concessão e da permissão, a autorização não se presta a ser instrumento de delegação dos serviços públicos, de titularidade do Estado, mas sim, de remover óbice legal para a prestação de atividade propriamente privada.

Essa conclusão, se aproxima da “concepção tradicional”, segundo a qual:

A autorização é um ato administrativo editado no exercício de competência discricionária, tendo por objeto o desempenho de uma atividade privada, o exercício de um direito ou a constituição de uma situação de fato, caracterizada pelo cunho de precariedade e revogabilidade a qualquer tempo. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 423).

Lucas Rocha Furtado (2016, p. 491-492) aponta ainda que a autorização não tem a incumbência de transferir aos particulares a prestação dos serviços públicos, a fim de que os explorem como atividades empresariais, mas sim de manifestação do

poder de polícia do Estado². Conclui-se, portanto, que a autorização é instrumento de que se vale o Estado para intervir no exercício da atividade privada. Desse modo, a natureza do regime jurídico do serviço prestado pelo autorizatário é privada, e não pública.

A caracterização da autorização como ato normativo próprio a tutelar atividades econômicas privadas (e, conseqüentemente, não-públicas) é de suma importância para o prosseguimento do trabalho e para embasar a linha aqui defendida. Contudo, se faz necessário reiterar que o tema não é pacífico, havendo vozes díssonas na doutrina pátria.

Para fins de exemplificação, Maria Zanella Di Pietro (2014, p. 238) reconhece a possibilidade de o Estado facultar, através da autorização, a prestação de serviço público de energia elétrica, por exemplo. Já Bandeira de Mello (2015, p. 715) argumenta que o uso da autorização administrativa abrange os serviços públicos no que tange, especificamente, a problemas emergenciais até a outorga da permissão e da concessão. Em termos parecidos, Hely Lopes Meirelles (2016, p. 508-509) reconhece a autorização para atender serviços públicos instáveis ou emergenciais.

Todavia, Carvalho Filho, em sua obra, se opõe expressamente aos pensamentos supracitados a respeito do tema: “Na verdade, não há autorização para prestação de serviço público. Este ou é objeto de concessão ou de permissão” (2012, p. 441).

Seguindo em frente, ele conceitua:

A autorização é ato administrativo discricionário e precário pelo qual a Administração consente que indivíduo desempenhe atividade de seu exclusivo ou predominante interesse, não se caracterizando a atividade como serviço público (CARVALHO FILHO, 2012, p. 441).

A respeito das atividades numeradas no Art. 21 da CF, Sara Jane Leite Farias, arremata:

O que ocorre é que essas atividades, enumeradas no art. 21 da CF, nem sempre são típicos serviços públicos; algumas vezes são exercidas por particulares no próprio interesse destes, ou seja, sem que haja qualquer

² Segundo Lucas Rocha Furtado, “por meio do poder de polícia, o poder público condiciona o exercício de bens, direitos e atividades particulares à observância de algumas exigências ou condicionantes em benefício da própria sociedade” (2014, p. 491-492).

benefício para certo grupamento social. Desse modo, a interpretação cabível para a menção às três espécies de consentimento federal reside em que a concessão e a permissão são institutos próprios para a prestação de serviço público e a autorização o adequado para o desempenho da atividade do próprio interesse do autorizado. (FARIAS, 2005 apud ARAGÃO, 2013).

A conclusão do presente tópico em muito se aproxima dos dois conceitos supra: não é cabível se falar em serviços públicos delegados por autorização. Aceitar esse conceito seria contrariar a opção expressa do legislador constitucional em não mencionar a autorização no art. 175 da Carta Magna.

Portanto, ao abordar o transporte coletivo, a seguir, será observado o seguinte: (a) aos serviços públicos delegados através de permissão ou concessão será atribuído o conceito de “transporte público”; e (b) às atividades econômicas consentidas por via de autorização será atribuído o conceito de “transporte privado”.

2.2 O SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O entendimento da modalidade de transporte rodoviário interestadual de passageiros via fretamento, elemento central do presente trabalho, requer uma análise geral de alguns dispositivos legais e constitucionais que disciplinam o transporte coletivo de passageiros no Brasil.

Nesse capítulo, classificaremos o transporte coletivo de passageiros e apontaremos suas diferenças e semelhanças. Para isso, será feita uma breve revisão da legislação, partindo da Constituição até as normas infralegais que regulam o setor de transportes. O enfoque será na legislação federal, já que o presente trabalho se destina a analisar o transporte interestadual de passageiros.

Ao fim, definiremos e caracterizaremos o transporte coletivo interestadual de passageiros na modalidade de fretamento, apontando sua natureza, seu regime jurídico e as normas que incidem sobre esse serviço.

2.2.1 As Atribuições Constitucionais

Primeiramente, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 atribuiu competências referentes ao transporte coletivo de passageiros às três esferas da federação.

À União, atribuiu-se: (a) competência privativa para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes, art. 22, IX e XI; e (b) competência exclusiva para explorar, diretamente ou sob regime de concessão, permissão ou autorização, o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Ademais, no seu art. 178, a CF determinou que Lei específica³ disporá sobre a ordenação do transporte terrestre (BRASIL, 1988).

Aos Estados da Federação, atribuiu-se as competências reservadas ou, nas palavras de José Afonso da Silva (2005, p. 618), remanescentes, isto é, as oriundas do art. 25, § 1º. Assim, não sendo da União, nem mesmo dos Municípios, por não ter caráter local, a competência para legislar sobre o transporte intermunicipal será do Estado-membro (MORAES, 1995).

Por fim, aos Municípios, a Constituição atribuiu, de forma expressa no seu Art. 30, V, a competência de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de transporte coletivo local, que, nos termos da Constituição, tem caráter essencial.

Um adendo que merece ser feito aqui: o termo “compete à União”⁴, na linha argumentativa defendida pelo presente trabalho, não se refere necessariamente à prestação de serviços públicos. Afinal de contas, conforme já visto em capítulos anteriores, a possibilidade de uso de autorização descaracteriza o regime de prestação de direito público de determinados serviços.

A própria menção expressa ao serviço público de transporte coletivo local delegado através de concessão ou permissão nas competências municipais corrobora com esse pensamento. Parece claro, portanto, que toda vez que a Constituição se

³ Disposição constitucional cumprida com a edição da Lei nº 10.233/01 que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências.

⁴ Art. 21, caput, da Constituição Federal.

refere expressamente aos serviços públicos, o instituto da autorização é deixado de lado.

Para ilustrar, vejamos o pensamento de Aragão:

De fato, malgrado a letra da Constituição afirmar que a União prestará o serviço mediante autorização, não se trata de delegação de serviço público, o que levaria a uma indevida e forçada aproximação da autorização com a técnica concessional. (ARAGÃO, 2013, p. 2016).

2.2.2 A Lei 10.233/2001 e a Agência Nacional de Transportes Terrestres

Conforme visto acima, a Constituição Federal transferiu, no seu art. 178, à esfera das leis, a ordenação do transporte terrestre.

Assim, em 2001 entrou em vigor a Lei 10.233/01 que, para o que aqui importa, dispõe sobre a reestruturação do setor de transporte terrestre e cria a Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT), o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Conselho Nacional da Integração das Políticas de Transporte (CONIT).

O objetivo desse tópico é destacar, em face da legislação, as características e as competências regulatórias da ANTT sobre o setor dos transportes terrestres.

2.2.2.1 A natureza jurídica da ANTT

Primeiramente, faremos uma análise da natureza jurídica da ANTT de acordo com os caracteres definido pela Lei 10.233/01.

Segundo o art. 21 da Lei que a criou, a ANTT é: (a) entidade da administração federal indireta; (b) uma autarquia especial; e (c) vinculada ao Ministério dos Transportes (atual Ministério da Infraestrutura).

A administração indireta é um conceito oriundo da descentralização administrativa. Segundo Lucas Rocha Furtado (2013), o processo de descentralização administrativa ocorre quando são distribuídas competências materiais entre unidades

administrativas dotadas de personalidades jurídicas distintas, particularidade que a diferencia da desconcentração administrativa: enquanto aquela é fenômeno externo, essa é processo interno destinado a definir a quem será atribuída a competência para a prática de certo ato.

A descentralização administrativa pode ser vertical, realizada pela própria Constituição Federal ao repartir as competências de cada entidade política (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal), ou horizontal, onde são distribuídas atribuições entre pessoas jurídicas distintas numa mesma esfera de governo e tem como instrumento a Lei (FURTADO, p. 127).

A administração descentralizada ou indireta, portanto, será composta pelas pessoas jurídicas criadas através do regime de descentralização horizontal, ao passo que a administração direta corresponde à própria estrutura dos entes federados.

A Constituição Federal impõe limites à descentralização, no seu art. 31, XIX, determinando que somente poderão ser criadas ou ter a instituição autorizada, quatro entidades administrativas, as autarquias; as fundações; as empresas públicas e as sociedades de economia mista, por meio exclusivamente de lei específica.

Maria Zanella Di Pietro (2014) define outras modalidades de descentralização administrativa: (a) a territorial ou geográfica, referente à possibilidade de criação de territórios federais; e (b) a por serviços, funcional ou técnica, verificada quando o poder público cria uma pessoa jurídica e a ela atribui a execução de determinado serviço público.

Nessa última, o ente descentralizado passa a deter a titularidade e a execução do serviço, exercendo-o independentemente do ente político que lhe originou, cabendo a este apenas intervir para que a entidade descentralizada não se desvie do fim que à originou, ou seja, exercer o controle ou tutela, nos limites expressamente previstos por Lei.

Assim, aos entes descentralizados, são atribuídos os seguintes caracteres: (a) personalidade jurídica própria; (b) capacidade de autoadministração; (c) patrimônio próprio; (d) capacidade específica limitada à persecução dos seus fins; e (e) sujeição ao controle ou tutela pelo seu instituidor. (DI PIETRO, 2014, p. 484).

Para o que aqui importa, diferentemente das outras entidades administrativas previstas na CF, as autarquias se definem como pessoa jurídica de direito público, ao passo que as outras, em regra,⁵ são pessoas jurídicas de direito privado.

Carvalho Filho (2012, p. 464) conceitua autarquia como: “a pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado.”

Nessa toada, o autor cita os elementos definidores das autarquias em regime especial: (a) poder normativo técnico; (b) autonomia decisória; (c) independência administrativa e (d) autonomia econômico-financeira (MADEIRA, p. 233 apud FILHO, 2012, p. 473).

O conceito de autarquias em regime especial veio à tona com o advento da instituição das agências reguladoras na metade da década de 1990.

Nesse sentido, na visão de Aranha (2013), o atual paradigma do Estado Brasileiro é o do Estado Regulador, em contraste com o paradigma anterior do Estado Concentrado. O autor entende que o Brasil caminha para “descentralização regulatória” que denota aceitação, pelo Estado, de que suas finalidades possam ser plenamente alcançadas pela ação dos particulares.

As agências reguladoras foram um avanço no processo de descentralização da Administração Pública, propondo uma postura de maior desvinculação das suas decisões frente às pressões políticas, tentando redirecionar a política regulatória ao encontro dos interesses dos usuários dos serviços concedidos, permitidos ou simplesmente fiscalizados.

Assim, Aranha (2013, p. 87) defende que:

As agências reguladoras surgiram como mecanismos reguladores normativos, que operam com poderes de supervisão, fiscalização e normatização de atividades, sendo dotadas de maior agilidade na implementação de políticas em razão da estrutura especializada.

⁵ O Decreto-Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967, define as fundações públicas, no seu art. 5º, IV, como “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes” (BRASIL, 1967). Contudo, Hely Lopes Meirelles (2016, p. 70) entende, por exemplo, que as fundações públicas podem ter personalidade privada ou pública de acordo com a Lei que lhes deu origem. Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 188), em sentido ainda mais antagônico, defende que todas as Fundações Públicas sempre têm personalidade jurídica de direito público.

Três são os tipos de regulação que as agências reguladoras brasileiras desempenham: (a) a regulação dos serviços públicos, que são de titularidade do Estado; (b) a regulação das atividades econômicas *stricto sensu*, que são de titularidade dos particulares; e (c) a regulação social, mediante vinculação do setor ao dever de generalidade dos serviços, de cumprimento da função social da propriedade afeta ao serviço, ou mesmo, de potencialização do uso de bens públicos essenciais ao serviço regulado (ARANHA, 2013).

Portanto, conforme exposto, a Agência Nacional de Transportes Terrestres surge com o objetivo de controlar a prestação de serviços públicos e o exercício das atividades econômicas no setor de transporte rodoviário, através de uma natureza jurídica caracterizada pela independência administrativa, autonomia econômico-financeira e funcional e mandato fixo dos seus dirigentes, já que se trata de uma agência reguladora (autarquia em regime especial).

2.2.2.2 As atribuições da ANTT sobre o transporte rodoviário de passageiros

O tópico anterior discorreu sobre o regime jurídico a que a ANTT está submetida e caracterizou sua natureza jurídica. Nesse espaço serão descritas as atribuições da Agência Nacional dos Transportes, com ênfase no transporte de passageiros, sob a ótica da Lei nº 10.233, de 5 junho de 2001.

Primeiramente, o art. 22 da referida lei delineia a esfera de atuação da ANTT:

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

- I – o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação;
- II – a exploração da infra-estrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes;
- III – o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- IV – o transporte rodoviário de cargas;
- V – a exploração da infra-estrutura rodoviária federal;
- VI – o transporte multimodal;
- VII – o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias.

O escopo de atuação da ANTT é extenso, passando pelas mais diversas atividades econômicas e serviços públicos. Contudo, para o presente trabalho, é fundamental o destaque para o inciso III do dispositivo *supra*.

Aqui, nós temos uma reprodução do comando disposto no Art. 21, XII, e, da Constituição Federal. Na realidade, conforme já abordado anteriormente, na CF, a exploração do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros foi outorgada à União que, por sua vez, descentralizou essa atribuição para ANTT, em razão do disposto no art. 178, da CF.

Mais relevantes aqui, são as atribuições específicas da ANTT pertinentes ao transporte rodoviário de passageiros

Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:

I - publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de permissão para prestação de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros;

II – autorizar o transporte de passageiros, realizado por empresas de turismo, com a finalidade de turismo;

III – autorizar o transporte de passageiros, sob regime de fretamento;

IV – promover estudos e levantamentos relativos à frota de caminhões, empresas constituídas e operadores autônomos, bem como organizar e manter um registro nacional de transportadores rodoviários de cargas;

V – habilitar o transportador internacional de carga;

VI – publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão de rodovias federais a serem exploradas e administradas por terceiros;

VII – fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das condições de outorga de autorização e das cláusulas contratuais de permissão para prestação de serviços ou de concessão para exploração da infra-estrutura.

VIII - autorizar a prestação de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

IX - dispor sobre os requisitos mínimos a serem observados pelos terminais rodoviários de passageiros e pontos de parada dos veículos para a prestação dos serviços disciplinados por esta Lei.

No que tange ao transporte de passageiros, podemos perceber duas funções distintas da ANTT: (a) a de delegatária da prestação dos serviços públicos e reguladora dos contratos de permissão e concessão de serviço público (Art. 26, I e VII); e (b) o exercício do poder de polícia sobre o setor de transportes, autorizando e disciplinando as atividades da iniciativa privada no setor (Art. 26, II, III, VII e VIII).

Como bem diz Lucas Rocha Furtado (2013, p. 536), a função de normatização e fiscalização exercida pelas agências reguladoras sobre as concessionárias e permissionárias do serviço público não se caracteriza como poder de polícia do Estado. Ora, o poder de polícia tem influência direta sobre o exercício de direitos e atividades de âmbito privado, interferindo na esfera de liberdade dos particulares, sempre por meio de Lei.

Como exemplo, podemos citar: (a) a concessão de autorizações para os serviços regulares de transportes interestadual e internacional de passageiros, (b) o transporte de passageiros com a finalidade de turismo e o (c) transporte de passageiros sob regime de fretamento, e (d) sua respectiva fiscalização. Conforme já explicitado anteriormente, essas atividades são eminentemente privadas, sendo apenas autorizadas pelo poder público.

Por outro lado, muito mais ampla, com relação à possibilidade de intervenção estatal, é a atividade de gestão e regulação dos contratos de concessão e permissão dos serviços públicos. O próprio regime jurídico a que as empresas delegatárias estão submetidas permite maior controle do Estado. É importante ressaltar que, inversamente ao que ocorre com a fiscalização das atividades autorizadas, regidas pela estrita legalidade administrativa, os serviços permitidos e concedidos são geridos e regulados tanto por força legal quanto por força contratual, sendo esta última, passível de ser ampliada ou reduzida de acordo com a conveniência da ANTT (FURTADO, 2013, p. 536).

A elaboração de editais de licitação para celebrar os contratos de permissão dos serviços de transporte rodoviário semiurbano de passageiros, por exemplo, é uma nítida expressão do poder regulamentador dos serviços públicos. Através do edital, o administrador estabelece os requisitos exigidos aos proponentes a aquele serviço público licitado, regula os termos aos quais eles serão avaliados e fixa as cláusulas do eventual contrato a ser travado com o delegatário (MELLO, 2015. P. 601).

Nota-se, aqui, ampla liberdade do administrador para dispor sobre a prestação dos serviços públicos, ao contrário do poder regulamentador das atividades privadas, limitadas as exigências preestabelecidas por Lei.

Sobre as últimas, José María Souvirón Monrenilla brilhantemente discorre:

A titularidade sobre as atividades privadas de interesse público não é da Administração, mas dos particulares, que as levam a cabo (ainda que condicionadas à obtenção de uma autorização) em razão de sua livre iniciativa. A Administração, portanto, não tem poderes decisórios sobre o seu estabelecimento, permanência, desenvolvimento e extinção, nem exerce sobre elas poderes 'domésticos', mas sim os próprios de sua supremacia geral. Poderá, pois, condicionar o exercício da atividade, mas não criar, modificar ou extinguir tais serviços como queira. Enfim, a posição do titular de tais atividades não pode ser confundida com a de um gestor indireto dos serviços públicos da Administração. (MONREILLA, 1998 apud ARAGÃO, 2013).

2.2.3 As Modalidades de Transporte Rodoviário de Passageiros e sua Natureza

De acordo com Gonçalves (2014), um contrato de transporte é o contrato pelo qual alguém se obriga, mediante retribuição, a transferir de um lugar para outro (transportar) pessoas ou bens, coisas. O transportador, em virtude do contrato de transporte, tem uma obrigação de resultado, ou seja, deve transportar o passageiro com segurança, bem como a mercadoria, sem avarias, ao seu destino.

Por sua vez, o transporte rodoviário coletivo de passageiros, segundo o Art. 2º, XXIV, da Resolução nº 4.770/15, da ANTT, é definido como:

XXIV - Transporte rodoviário coletivo de passageiros: serviço de transporte operado com ônibus, que compreende o transporte regular coletivo de passageiros (urbano, intermunicipal, interestadual, internacional), e fretamento, autorizados pelo Poder Público.

Visto isso, é possível denotar que o transporte rodoviário coletivo de passageiros é exercido em diversas modalidades diferentes e, conforme visto anteriormente, tutelado por todas as esferas da federação, em razão de disposição constitucional.

Contudo, conforme se verá adiante, esse serviço também é prestado sob diferentes regimes jurídicos, de acordo com suas características, local de prestação e instrumento utilizado para exercê-lo.

Portanto, para fins de organização e lógica do presente trabalho, classificaremos o serviço de transporte rodoviário de passageiros em dois grupos: os

serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros e os serviços privados de transporte rodoviário de passageiros.

O primeiro tópico desse trabalho se destinou a realizar uma breve revisão do conceito de serviço público. Posteriormente, abordamos as autorizações administrativas e sua incompatibilidade com os serviços públicos e suas formas de delegação aos particulares, a concessão e a permissão.

Como o presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise sob uma perspectiva legal, para caracterizar as modalidades de transporte rodoviário que se enquadram como transporte público, utilizaremos os institutos da concessão e da permissão.

Ou seja, sempre que o legislador optar pela delegação do transporte rodoviário por esses dois instrumentos, classificaremos como transporte público.

Aqui, faz-se necessário um adendo, a análise legal será feita de forma a privilegiar, em primeiro lugar, a hierarquia das normas⁶, isto significa que se a Constituição apresentar uma definição e uma Lei divergir, por exemplo, prevalecerá a primeira caracterização. Em segundo lugar, tratando-se de normas da mesma hierarquia prevalecerá a mais recente sobre a mais antiga.

De antemão pode-se afirmar que os principais diplomas legais utilizados para caracterização das modalidades de transporte rodoviário serão a Lei 10.233/01 e as resoluções da ANTT que a regulam. A razão é lógica, essas normas são recentes e vêm sendo alteradas com alguma frequência, analisando-as é possível obter uma visão mais clara das escolhas feitas pelos legisladores e reguladores brasileiros na atualidade e, conseqüentemente, do que será decidido pelo poder judiciário.

2.2.3.1 O transporte público de passageiros

A Lei 8.987/95 prevê que “toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários” (BRASIL, 1995). Sob a ótica desse diploma legal, serviço adequado é o que satisfaz as condições de

⁶ Vide Hans Kelsen (2011).

regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade⁷, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas.

Hely Lopes Meirelles conceitua alguns desses elementos:

O princípio da permanência impõe continuidade no serviço; o da generalidade impõe serviço igual para todo; o da eficiência exige atualização do serviço; o da modicidade exige tarifas razoáveis; e o da cortesia traduz-se em bom tratamento para com o público. (MEIRELLES, 2016, p. 427).

Nesse âmbito, Maria Zanella Di Pietro (2014, p.113-114) elenca três princípios inerentes ao serviço público: (a) o da continuidade, em decorrência do qual o serviço público não pode parar, tendo aplicação especialmente com relação aos contratos administrativos⁸ e a função pública⁹; (b) o da mutabilidade do regime jurídico, que autoriza mudanças no regime de execução do serviço para adaptá-lo ao interesse público, que é sempre variável no tempo; e (c) o da igualdade dos usuários, desde que a pessoa satisfaça às condições legais, ela faz jus à prestação do serviço, sem qualquer distinção de caráter pessoal.

É importante ressaltar que, como a própria Lei 8.987/95 define, esses são elementos de um serviço adequado, por não satisfazer alguns desses elementos determinado serviço não deixa de ser público e, inversamente, se um serviço privado satisfizer alguns desses elementos ele não passa a ser público, como reconhece Aragão (2013, p. 141).

⁷ O próprio diploma legal define a atualidade: Art. 6º, § 2º: “A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço”.

⁸ No que concerne aos contratos a autora traz como exemplo: 1. a imposição de prazos rigorosos ao contraente; 2. a aplicação da teoria da imprevisão, para recompor o equilíbrio econômico financeiro do contrato e permitir a continuidade do serviço; 3. a inaplicabilidade da *exceptio non adimpleti contractus* contra a Administração 4. o reconhecimento de privilégios para a Administração, como o de encampação, o de uso compulsório dos recursos humanos e materiais da empresa contratada, quando necessário para dar continuidade à execução do serviço.

⁹ No que concerne a função pública a autora traz como exemplo: 1. as normas que exigem a permanência do servidor em serviço, quando pede exoneração, pelo prazo fixado em lei; 2. os institutos da substituição, suplência e delegação; 3. a proibição do direito de greve, hoje bastante afetada, não só no Brasil, como também em outros países, como a França, por exemplo. Lá se estabeleceram determinadas regras que procuram conciliar o direito de greve com as necessidades do serviço público; proíbe-se a greve rotativa que, afetando por escala os diversos elementos de um serviço, perturba o seu funcionamento; além disso, impõe-se aos sindicatos a obrigatoriedade de uma declaração prévia à autoridade, no mínimo cinco dias antes da data prevista para o seu início.

No mais, a foco do presente tópico reside em apresentarmos as principais características das modalidades do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, para posteriormente, diferenciá-lo do transporte privado.

2.2.3.1.1 O transporte urbano de passageiros

O transporte urbano de passageiros, apesar de não ser regulado pela esfera federal, é de suma importância para o presente trabalho. A razão disso reside em disposição expressa do Art. 30, V, da Constituição Federal de 1988, que, em um só dispositivo, determina a competência do ente federativo responsável, as formas de prestação e de delegação, e sua natureza jurídica.

Nesse sentido, o transporte urbano de passageiros é (a) competência municipal; (b) serviço público de interesse local; e (c) explorado diretamente pelo Estado ou indiretamente, apenas, sob regime de concessão ou permissão.

Contudo, apesar de tamanha clareza do legislador Constitucional, o conceito de transporte urbano não tem uma definição geral legal específica, até pelo fato de que tratar-se-ia de um conceito extremamente plural, em razão da sua competência municipal.

Por essa razão, aqui ficaremos com a definição operacional de Borges (2006, p. 3), o transporte coletivo urbano abrange “o transporte público não individual, realizado em áreas urbanas, com características de deslocamento diário dos cidadãos”.

A razão da escolha dessa definição é, justamente, sua proximidade com os caracteres definidos pela Constituição. As características de deslocamento diário dos cidadãos transmitem a ideia de serviço público de interesse local trazida pela CF, pois demandam do transporte coletivo a permanência, a generalidade, a eficiência e a modicidade nas tarifas. Ora, afinal de contas, estamos falando do dia a dia da maior

parte da população¹⁰ que precisa realizar suas atividades rotineiras, como o trabalho e o estudo, por exemplo, de forma acessível¹¹ e prática.

Para ilustrar, em estudo elaborado por Brandão, Ribeiro e Oliveira (2016), são definidos dois critérios que o autor considera essenciais para constituir as “relações urbanas” no transporte de passageiros. Um deles é o motivo da viagem, ou seja, trata-se de uma “relação urbana” quando os usuários predominantemente viajam por motivo de trabalho ou estudo. O outro é a frequência de utilização dos serviços pelos usuários, o transporte urbano de passageiros deve apresentar predominantemente usuários que viajam por motivo de trabalho ou estudo, características que determinam dependência do transporte público.

Do Art. 1º da Lei 7.418/85¹², podemos retirar mais três características do transporte urbano: (a) o uso do vale-transporte como forma de utilização dos serviços mais despesas de deslocamento residência-trabalho e vice-versa; (b) uso de linhas regulares, que vai ao encontro do princípio da permanência; e (c) tarifas fixadas pela autoridade competente, que vai ao encontro da modicidade tarifária.

Ademais, pode-se citar como características do transporte urbano a admissão do transporte de passageiros em pé, situação prevista inclusive pelo Código Brasileiro de Trânsito¹³, e o uso da catraca ou roleta para admissão de passageiros por quantia fixa em dinheiro, em detrimento da emissão de um bilhete de passagem individual, documento que comprova o contrato de transporte com o usuário (BORGES, 2006, p. 3).

¹⁰ Um quarto dos brasileiros adota o ônibus como seu principal meio de locomoção para se deslocar para suas tarefas diárias, com trabalho e estudo. O segundo meio de locomoção mais usado diariamente é andar a pé até o seu destino, hábito de 22% da população. O automóvel da família é o meio de transporte mais usado por 19% da população, sendo o terceiro mais adotado com frequência. (CNI, 2015).

¹¹ Já que quanto menor a renda familiar dos brasileiros, maior o percentual daqueles cujo principal meio de locomoção é andar a pé e de ônibus (transporte público). Já os que possuem maior renda familiar tendem a usar como principal meio de locomoção o veículo da família. (CNI, 2015).

¹² Art. 1º Fica instituído o vale-transporte, que o empregador, pessoa física ou jurídica, antecipará ao empregado para utilização efetiva em despesas de deslocamento residência-trabalho e vice-versa, através do sistema de transporte coletivo público, urbano ou intermunicipal e/ou interestadual com características semelhantes aos urbanos, geridos diretamente ou mediante concessão ou permissão de linhas regulares e com tarifas fixadas pela autoridade competente, excluídos os serviços seletivos e os especiais.

¹³ Art. 105 São equipamentos obrigatórios dos veículos, entre outros a serem estabelecidos pelo CONTRAN: I - cinto de segurança, conforme regulamentação específica do CONTRAN, com exceção dos veículos destinados ao transporte de passageiros em percursos em que seja permitido viajar em pé.

Os benefícios legais são outro ponto importante, presente no transporte público urbano. A CRFB, no seu art. 175, determina que incumbe ao poder público, a prestação dos serviços públicos de forma direta ou indireta, sob o regime de permissão ou concessão, reservando à Lei dispor sobre:

- I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II – os direitos dos usuários;
- III – a política tarifária;
- IV – a obrigação de manter serviço adequado.

A Lei a que a Constituição se refere, é a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que, entre outras providências, “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal”. Complementar a essa, temos a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, que regula a outorga e as prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, a qual dispõe em seu Art. 35:

Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Assim, o legislador só previu suas alternativas para a concessão de gratuidade ou descontos na tarifa dos serviços públicos. Uma, é o subsídio direto, via recursos públicos. Outra, é o subsídio cruzado, que consiste em incluir dos usuários não pagantes na composição da tarifa (LORENZETTI, 2006, p. 4).

A Constituição estatuiu expressamente a gratuidade para os idosos no transporte urbano:

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.
"....."§
2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

Importante ressaltar que nas esferas municipal e estadual outros benefícios foram instituídos através de legislação específica, o que não vem ao caso, já que estamos tratando de normas federais.

Por último, podemos citar a Lei 10.048 de 2000, que determinou às concessionárias do serviço público de transporte coletivo, reserva de assentos identificados e atendimento prioritário aos idosos, gestantes, lactantes, pessoas portadoras de deficiência e pessoas acompanhadas por crianças de colo.

2.2.3.1.2 O transporte semiurbano de passageiros

Após a revisão feita da modalidade anterior, o transporte semiurbano de passageiros pode ser explicado com maior facilidade. Trata-se de serviço de transporte público coletivo entre municípios distintos que possuam características de transporte urbano.

Ao contrário do transporte urbano, competência da esfera municipal, aqui nós temos duas hipóteses para determinar o ente político competente. Se a viagem se der entre municípios da mesma unidade federativa, a competência será estadual, por força da já explicada competência residual de transporte intermunicipal dos Estados. Por outro lado, se a viagem se der entre municípios de unidades federativas distintas, a competência será da União, por força do, insistentemente, citado art. 21, XI, e, da CF, tratando-se de viagem interestadual. Aqui, trataremos da última hipótese, já que estamos realizando uma análise da legislação federal.

Desse modo, o Decreto nº 8.083/13 que regulamenta a Lei nº 10.233/01 define que o transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros é “serviço de transporte público coletivo entre Municípios de diferentes Unidades Federativas que possuam características de transporte urbano” (BRASIL, 2001).

Antes da vigência do decreto supracitado, havia mais um requisito para caracterização do transporte semiurbano interestadual, o limite máximo de 75 km entre os municípios.

Para evitar repetições, é importante ressaltar que, tal qual descreve a legislação, o transporte semiurbano de passageiros é muito semelhante ao transporte

urbano. As principais diferenças residem na esfera federativa que o regula e nos limites territoriais que cada um abrange.

Dada essa semelhança, a legislação federal consagrou a equiparação entre ambas as modalidades. Isso quer dizer que toda vez que a legislação federal se refere ao transporte urbano, ela também se refere ao transporte semiurbano. Como exemplo, podemos lembrar dos já citados vales-transportes e o benefício de gratuidade para os idosos.

Ademais, faremos uma breve análise das peculiaridades trazidas pela legislação federal ao transporte semiurbano. Registre-se que a maior parte do que será trazido aqui também está presente na maior parte das legislações municipais sobre o transporte urbano, já que partilham do mesmo regime jurídico: o de serviço público.

Conforme tópico anterior, segundo a Lei 10.223/01, cabe à ANTT, publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de permissão para prestação de serviços regulares de transporte interestadual semiurbano de passageiros.

Além disso, preliminarmente, é recomendável abordar outras atribuições da ANTT:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:
(...)

III - propor ao Ministério dos Transportes, nos casos de concessão e permissão, os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte terrestre;

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

V – editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos.

O importante, aqui, é observar que cabe a ANTT, através de análises de impacto regulatório e estudos específicos, analisar quais mercados¹⁴ devem constar nos planos de outorga dos serviços semiurbanos de passageiros.

¹⁴ Resolução 4.770, Art 2º, X - Mercado: par de localidades que caracteriza uma origem e um destino.

Para isso, na visão de Filho, Ribeiro e Oliveira (2016, p. 6), devem ser levados em consideração dois conceitos, dos quais para ser definido como semiurbano, o serviço deve apresentar apenas um: (a) a continuidade territorial, grosso modo, proximidade dos municípios e (b) integração, conceito semelhante ao das relações urbanas trazido anteriormente, os passageiros devem utilizar o serviço com alta frequência e majoritariamente para trabalho ou estudo.

Ao optar expressamente pela delegação do transporte semiurbano através do instituto da permissão, o legislador atribuiu uma gama de características próprias do regime de serviço público. Nos termos da Lei 10.223/01, podemos destacar as seguintes características: (a) necessidade de prévia licitação (Art. 28, II; Art. 38); (b) limites tarifários máximos e condições de reajustamento e revisão definidas previamente (Art. 28, II, b; Art. 39, V, VI, § 1º, a); (c) objeto da permissão, definindo-se linhas e itinerários, e prazo de vigência e as condições para prorrogação da permissão (Art. 28, II, d; Art. 38, § 2º, I, II; Art. 39, I, II); e (d) responsabilidade civil objetiva do permissionário (Art. 42, II).

Tendo em vista que o transporte semiurbano de passageiros tem o mesmo público-alvo do transporte urbano (alta frequência e voltado para o trabalho e estudo), a tutela legislativa não poderia ser distinta. Apesar de trabalharem ou estudarem em unidade federativa diferente da sua residência, os usuários do transporte interestadual semiurbano de passageiros demandam o mesmo regime jurídico que os usuários do transporte urbano.

2.2.3.2 O transporte rodoviário coletivo privado de passageiros

As modalidades de transporte rodoviário privado de passageiros são atividades regulamentadas pelo Estado. Desse modo, nas palavras de Aragão (2013, p. 184), podem ser definidas como:

São atividades da iniciativa privada para as quais a lei, em face da sua relação com o bem-estar da coletividade e/ou por gerarem desigualdades e assimetrias informativas para os usuários, exige autorização prévia para que possam ser exercidas, impondo ainda a sua contínua sujeição à regulação do poder público autorizante, através de um ordenamento jurídico setorial.

Essas atividades não são de titularidade do Estado, tal qual os serviços públicos, por outro lado, essas atividades também não são meras atividades econômicas privadas não sujeitas a controle. As atividades reguladas, apesar de própria dos particulares, estão sujeitas a uma incisiva e permanente regulação estatal (ARAGÃO, 2013, p. 187-188).

Para ilustrar, no setor de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, ora analisado, a influência do Estado se dá na forma de uma regulação de caráter eminentemente técnico, guiando-se pela defesa do consumidor e na especificação de requisitos mínimos pautados exclusivamente na segurança dos passageiros, vias e terminais de passageiros. Nesse sentido, vejamos o Decreto nº 10.157/2019:

Art, 2º São princípios da Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros:

I - livre concorrência;

II - liberdade de preços, de itinerário e de frequência;

III - defesa do consumidor; e

IV - redução do custo regulatório.

Parágrafo único. A especificação de requisitos mínimos para a prestação dos serviços de transporte de que trata o caput deverá se guiar exclusivamente em razão da preservação da segurança dos passageiros, da segurança na via e nos terminais de passageiros

Por outro lado, ao passo que o Estado pode submetê-las à exigência de uma prévia autorização e forte regulação, ele não pode tratá-las como se do próprio Estado fossem. Assim sendo, as empresas que exercem as atividades privadas reguladas podem ser instrumentalizadas para a realização de políticas públicas, mas não podem elas próprias serem forçadas a executá-las (ARAGÃO, 2013, p. 187-188).

Em outras palavras, o Estado pode condicionar essas atividades, mas não pode criá-las, modificá-las ou extingui-las na sua conveniência. Afinal de contas, em razão de sua livre iniciativa, a titularidade sobre as atividades privadas de interesse público (atividades reguladas) é dos particulares e não da administração (ARAGÃO, 2013, p. 208 apud MORENILLA, 1998, p. 623-624)

Visto isso, passemos à análise das características das atividades reguladas de transporte coletivo rodoviário privado de passageiros dispostas pela Lei 10.233/2001.

Antes da mais nada, mantendo a lógica do presente trabalho, ao passo que foram tratados, no tópico anterior, os serviços de transporte público como aqueles outorgados por via de permissão ou concessão, os serviços de transporte privado de passageiros serão aqueles autorizados pela ANTT, na esfera federal.

Desse modo, cabe à ANTT, no âmbito da regulação do transporte interestadual de passageiros: (a) autorizar a prestação do serviço regular de transporte rodoviário de passageiros; e (b) autorizar a prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento.

Importante notar que, no seu art. 13, a Lei 10.233/2001, dentre os serviços autorizados, se refere aos “serviços não regulares”, ao invés de se referir ao transporte em regime de fretamento, como em outros dispositivos (Art. 14, III, b; Art. 26, III). Na classificação de “serviço não regular”, é possível se incluir, além do transporte em regime de fretamento em todas as suas formas (turístico, eventual ou contínuo), o serviço de transporte prestado em caráter especial ou de emergência conforme disposto no art. 49 da referida Lei.

De antemão, justamente por seu caráter transitório e esporádico, esses serviços autorizados emergencialmente não serão tratados a fundo no presente trabalho.

Feitos esses esclarecimentos, passemos a analisar as características gerais dadas pela Lei aos transportes privados de passageiros sujeitos ao regime de autorização.

Logo no seu art. 43, a Lei prevê que o regime das autorizações apresenta as seguintes características: (a) independência de licitação; (b) é exercida em liberdade de preços, tarifas e fretes, e em ambiente de aberta e livre competição; e (c) não prevê prazo de vigência ou termo final, extinguindo-se pela sua plena eficácia, por renúncia, anulação ou cassação.

A independência de licitação se deve por razões óbvias, essa é o antecedente necessário do contrato administrativo, em outras palavras, o contrato é o conseqüente lógico da licitação (MEIRELLES, 2016, p. 307). Por essa razão, no regime de permissões abordado anteriormente, a licitação é elemento indispensável. Através dela, o poder público poderá selecionar a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados (CARVALHO, 2012, p. 234). Como no regime das autorizações

não há contrato, apenas ato administrativo que autoriza a prática do serviço de transporte privado de passageiros, a licitação se torna incompatível.

Seguindo, chegamos ao ponto mais relevante para definição do transporte privado de passageiros, o “b”. Isso se deve ao fato de que, aqui, temos, em síntese, as características de um regime jurídico diametralmente oposto ao regime de transporte público abordado anteriormente. Assim, analisaremos ponto a ponto.

Lembremos, o regime de serviço público é regido pelo princípio da modicidade tarifária que impõe a necessidade de uma tarifa razoável e acessível à população. Para dar concretude a esse princípio, o legislador impôs tarifas e seus critérios de reajuste fixados em contrato na já revisada modalidade de transporte semiurbano de passageiros, por exemplo.

Por outro lado, aqui a escolha foi outra, liberdade no estabelecimento dos preços e tarifas, nesse âmbito, as diferenças entre transporte público e privado se acentuam. Se no primeiro o Estado controla as tarifas do transporte por meio de imposição contratual, no segundo o Estado permite que as tarifas sejam controladas pela livre-concorrência, através de um ambiente de livre e aberta competição.

Nesse mesmo sentido, o art. 45 aponta que os preços serão livres, reprimindo-se toda prática prejudicial à competição, bem como abuso de poder econômico. Havendo qualquer dessas hipóteses, a ANTT comunicará imediatamente aos órgãos de defesa da concorrência para que esses adotem as providências cabíveis.¹⁵

Importante ressaltarmos aqui que o número de autorizações para o transporte privado de passageiros é ilimitado (art. 47). O regime de transporte público, por seu turno, impõe limitações ao número de delegatários. No transporte semiurbano interestadual, como já citado, a ANTT decide, através de licitação, os permissionários que poderão operar em determinada linha.

Na tutela dos serviços de transporte privado, portanto, o legislador se aproximou em muito do conceito de Estado Subsidiário trazido por Aranha (2015), optando por uma baixa interferência estatal na esfera privada.

¹⁵ Vide Lei nº 13.848/2019, Art. 27: Quando a agência reguladora, no exercício de suas atribuições, tomar conhecimento de fato que possa configurar infração à ordem econômica, deverá comunicá-lo imediatamente aos órgãos de defesa da concorrência para que esses adotem as providências cabíveis.

De mais a mais, as autorizações também não estão sujeitas a um prazo de vigência ou termo final, contrariamente às permissões de transporte público que devem prever expressamente em contrato os seus prazos de vigência e as condições para sua prorrogação. Por outro lado, as autorizações só são extintas, pela sua plena eficácia, por renúncia do autorizatário, por anulação, em razão de ilegalidade, ou por cassação, em caso de perda de condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização (Art. 48).

Ademais, diferentemente do que acontece nos contratos administrativos, onde as condições são prefixadas, a empresa autorizada não terá direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da outorga da autorização ou do início das atividades, devendo observar as novas condições impostas por lei e pela regulamentação, que lhe fixará prazo suficiente para adaptação (art. 47).

Por todo o exposto, a autorização permite a prestação do transporte privado de passageiros através de ato administrativo, a título precário, sem caráter de exclusividade, exercido em liberdade de preços dos serviços e tarifas, em ambiente de competição, por conta e risco da autorizatória.

Assim, seguimos às especificidades das modalidades de transporte coletivo privado, em regime de autorização, previstos pela Lei 10.233/01, no âmbito interestadual.

2.2.3.2.1 O transporte rodoviário coletivo regular interestadual de passageiros

A modalidade de transporte rodoviário coletivo regular interestadual de passageiros tem um diploma normativo específico e recente regulando-a, trata-se da Resolução nº 4.770/ 2015, da ANTT.

Em primeiro plano, a definição da referida modalidade segundo o referido regulamento:

Art, 2º Para fins desta Resolução, considera-se
(...)

XIX - Serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros: aquele que atende mercados com origem e destino em Estados distintos, ou entre Estados e o Distrito Federal ou Território.

Essa definição não nos parece satisfatória, pois deixa de lado o conceito de “linha”, essencial para a caracterização do transporte regular, vejamos:

IX - Linha: serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, vinculado a determinada autorizatória, que atende um ou mais mercados, aberto ao público em geral, mediante pagamento individualizado de tarifa, ofertado em determinado itinerário, conforme esquema operacional pré-estabelecido.

Visto isso, destacamos as seguintes características do transporte regular: (a) o serviço é autorizado pela ANTT; (b) o serviço é executado mediante linhas que podem atender um ou mais mercados; (c) o serviço é aberto ao público; e (d) o serviço é realizado mediante pagamento individualizado de tarifa.

Conforme já observado, não há limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário de passageiros, salvo no caso de inviabilidade operacional¹⁶, hipótese na qual, segundo a Lei 10.233/01, a ANTT poderá realizar processo seletivo público para a outorga de autorização (Art. 47-B, parágrafo único). Sendo assim, desde que satisfeitas as disposições legais e regulamentares, pessoa jurídica nacional pode requerer o termo de autorização.

Entre os requisitos dispostos na Resolução 4.770/15, destacam-se: (a) regularidade jurídica, financeira, fiscal e trabalhista; e (b) a qualificação técnico profissional e técnico-operacional (Art. 7º).

Aqui, se faz necessário destacar caracterização da regularidade financeira, dentre outros, a empresa deve apresentar capital social mínimo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais)¹⁷ e patrimônio líquido positivo no exercício anterior.

¹⁶ A Resolução 4.770/15 da ANTT define inviabilidade operacional como “situações que configurem concorrência ruínosa ou restrições de infraestrutura”. Nessas hipóteses, a ANTT promoverá processo seletivo público entre as empresas que encaminharem solicitação de atendimento. (Art. 41, parágrafo único, e Art. 42).

¹⁷ Art. 9º A documentação relativa à regularidade financeira será constituída por:

I - ato constitutivo e suas alterações que comprove capital social mínimo de:

a) R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) quando a frota for constituída por, no máximo, 10 (dez) ônibus;

Outro destaque diz respeito à comprovação da qualificação técnico-operacional, a empresa deverá apresentar atestado que comprove o volume de passageiro-quilometro produzido em serviço coletivo de transporte rodoviário de passageiros, durante um período de doze meses, dentre os últimos cinco anos (Art. 14, § 1º). A partir disso, a ANTT classificará a empresa em uma classe que, por solicitação, pode ser revista anualmente (art. 15 e 17). A empresa só poderá operar em mercados com produção passageiro-quilometro que se enquadre na classe correspondente ou inferior (art. 16).

Para operar nos mercados, além da autorização, as empresas devem requerer a licença operacional, definida na resolução como:

Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se:

(...)

VIII - Licença Operacional: ato da ANTT, com a relação dos mercados autorizados, e sua(s) respectiva(s) linha(s), que autoriza a transportadora a executar a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual ou internacional de passageiros.

No requerimento, as transportadoras habilitadas devem apresentar:

Art. 25 (...)

I - os mercados que pretende atender;

II - relação das linhas pretendidas, contendo as seções e o itinerário;

III - frequência da linha, respeitada a frequência mínima estabelecida no Art. 33 desta Resolução;

IV - esquema operacional e quadro de horários da linha, observada a frequência proposta;

V - serviços e horários de viagem que atenderão a frequência mínima da linha, estabelecida no Art. 33 desta Resolução;

VI - frota necessária para prestação do serviço, observado o disposto no art. 4º da Lei nº 11.975, de 7 de julho de 2009;

VII - relação das garagens, pontos de apoio e pontos de parada;

VIII - relação dos terminais rodoviários;

IX - cadastro dos motoristas; e

X - relação das instalações para venda de bilhetes de passagem nos pontos de origem, destino e seções das ligações a serem atendidas.

b) R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) quando a frota for constituída por mais de 10 (dez) e até 50 (cinquenta) ônibus; ou

c) R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) quando a frota for constituída por mais de 50 (cinquenta) ônibus. (...)

Após a obtenção da licença operacional, a autorizatária deverá iniciar a operação em até trinta dias, devendo atender o mercado pretendido obrigatoriamente por doze meses, sendo facultada a paralisação de atendimento do mercado, após previa comunicação à ANTT, no prazo mínimo de noventa dias (Art. 44; Art. 45, § 1º).

Conforme pode-se observar no inciso V do dispositivo *supra*, um dos requisitos para a prestação do serviço regular de transporte de passageiros é o da frequência mínima. Nos termos da resolução, em regra, a frequência mínima dos mercados solicitados deverá ser de, ao menos, uma viagem semanal por sentido, por empresa¹⁸ (art. 33).

O não atendimento à frequência mínima, por um período de mais de 15 (quinze) dias consecutivos e com decisão administrativa transitada em julgado, salvo caso fortuito ou força maior, ou o descumprimento das disposições dos Artigos 44 e 45, caracterizam abandono de mercado, resultando no impedimento da autorizatária de atender o mercado abandonado e de solicitar novos mercados no período de três anos (art. 34, parágrafo único).

A autorizatária do transporte regular será remunerada por meio de tarifa, que deverá ser exercida em liberdade de preços, observando as gratuidades e os benefícios tarifários aos usuários.

Atualmente, existem dois benefícios e gratuidades, previstos por lei, direcionados ao transporte interestadual regular de passageiros: (a) a concessão, aos idosos com renda igual ou inferior a dois-salários mínimos, de reserva de duas vagas gratuitas e cinquenta por cento de desconto no valor da passagem nos demais assentos, conforme Art. 40, da Lei. 10.741/03 (Estatuto do Idoso); (b) a concessão, aos jovens de baixa renda portadores da Identidade Jovem, de duas vagas gratuitas e cinquenta por cento de desconto no valor da passagem nos demais assentos, conforme art. 32, da Lei 12.852/13 (Estatuto de Juventude); e (c) a concessão às pessoas com deficiência comprovadamente carentes, de duas vagas gratuitas, conforme art. 1º, do Decreto nº 3.691/2000.

Conforme a Resolução 4.282/14, o bilhete de passagem é o documento fiscal que comprova o contrato de transporte com o passageiro no transporte regular (Art. 2º, I), podendo ser vendido nos terminais de passageiros ou em agências de venda

¹⁸ Exceção aos mercados de maior movimento, nos quais a frequência mínima será calculada mediante fórmula disposta no § 1º da Resolução 4.770/15.

de passagens da própria transportadora ou de terceiros, desde que legalmente habilitadas e, facultativamente, por meio de sistema eletrônico não presencial. Venda das passagens poderá ser realizada no interior do veículo quando do embarque do passageiro, em ponto de seção¹⁹ autorizada, ao longo da rodovia ou ferrovia, respeitadas as seções da linha, e sempre que houver impossibilidade operacional para a realização de venda em pontos fixos.

Um último ponto a ser considerado é a necessidade de adequação do serviço regular de passageiros às normas de acessibilidade previstas na Resolução 3.871/12, da ANTT.

2.2.3.2.2 O transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros sob regime de fretamento eventual

Tal qual a modalidade anterior, o transporte coletivo rodoviário de passageiros sob regime de fretamento tem um diploma normativo específico e recente regulando-o, trata-se da Resolução nº 4.777/2015, da ANTT.

Segundo o regulamento, o transporte em regime de fretamento pode ser realizado sob as formas: a) turístico; b) contínuo; e c) eventual. O objeto de estudo do presente trabalho comporta apenas a última forma, quanto as outras duas, faremos apenas um destaque dos seus conceitos legais.

O transporte coletivo sob regime de fretamento turístico é definido como:

Art. 3º Para fins desta Resolução, na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, considera-se:

(...)

VI - Fretamento turístico: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que deverá ser realizada conforme as modalidades turísticas definidas em legislação;

¹⁹ Resolução 4.770/15, art. 2º, XVI - Seção: serviço realizado em trecho de itinerário da linha, com fracionamento de preço de passagem.

Já o transporte coletivo sob o regime de fretamento contínuo é definido como:

VIII - Fretamento contínuo: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, por período determinado, com quantidade de viagens, frequência e horários pré-estabelecidos, com relação de passageiros transportados, firmado por meio de contrato registrado em cartório, destinado ao transporte de empregados ou colaboradores de pessoa jurídica, de docentes, discentes e técnicos de instituição de ensino, de associados de agremiação estudantil ou associação legalmente constituída e de servidores e empregados de entidade governamental que não estiver utilizando veículo oficial ou por ela arrendado.

Por fim, de enorme importância para o decorrer da presente exposição, o conceito de fretamento eventual:

VII - Fretamento eventual: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que ocorrerá sem interesse turístico;

Visto isso, o fretamento eventual é: a) um serviço autorizado; b) em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal com as características da viagem; e c) em circuito fechado, ressalvadas as exceções previstas no regulamento analisado.

Assim como no transporte regular de passageiros, no transporte coletivo sob regime de fretamento eventual não há limites para o número outorga de autorizações às empresas. Na verdade, nessa modalidade nem se faz a ressalva da limitação por inviabilidade operacional, ou seja, o seu regime é, igualmente, de livre e aberta competição.

Os requisitos para obtenção do termo de autorização são significativamente menos restritivos que no transporte coletivo regular. Neste ponto, podemos destacar: a) regularidade fiscal e trabalhista (Art. 10, II) e b) capital social integralizado igual ou superior a cento e vinte mil reais (Art. 10, I).

Uma singularidade do transporte coletivo sob regime de fretamento é a necessidade de emissão de licença de viagem concedida pela ANTT, em conjunto com a relação de passageiros, antes do início de cada viagem (Art. 23; Art. 31).

A licença de viagem deverá conter, no mínimo, os dados da autorizatária contratada, do contratante, da nota fiscal, do veículo, do(s) motorista(s), os endereços dos embarques e roteiro da viagem, as datas e os horários previstos de saída e chegada, a relação de passageiros e os pontos de fronteira a serem utilizados, no caso de viagem internacional (Art. 32). Além disso, ela deverá ser emitida pela própria autorizatária, em sistema disponibilizado para esse fim pela ANTT (Art. 31).

Já a relação de passageiros, por sua vez, deve conter nome, ao menos um sobrenome, número do documento de identificação e órgão emissor de todos os passageiros, sendo permitida a inclusão ou substituição de no máximo vinte por cento dos passageiros constantes na relação (Art. 36).

Passemos agora à análise do circuito fechado, regra prevista nos seguintes diplomas infralegais: Decreto nº 2.521/98²⁰ e Resolução nº 4.777/15, da ANTT. Assim, apesar de não haver previsão legal, o circuito fechado é de suma importância para a compreensão dos próximos capítulos. Começemos com a definição dada pelo regulamento da ANTT:

Art. 3º Para fins desta Resolução, na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, considera-se:

(...)

XIV - Circuito fechado: viagem de um grupo de passageiros com motivação comum que parte em um veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observado os tempos de permanência²¹ estabelecidos nesta Resolução, este grupo de passageiros

²⁰ No Decreto nº 2.521/98, o circuito fechado é apenas citado nos conceitos de fretamento eventual ou turístico, e no conceito de serviços especiais: Art. 3º: “Para os fins deste Decreto, considera-se: XI - fretamento eventual ou turístico: é o serviço prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas, em circuito fechado, com emissão de nota fiscal e lista de pessoas transportadas, por viagem, com prévia autorização ou licença da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.” (...) Art. 36: “Os serviços especiais previstos nos incisos I e II do caput do art. 35 têm caráter ocasional, só podendo ser prestados em circuito fechado, sem implicar o estabelecimento de serviços regulares ou permanentes e dependem de autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres, independentemente de licitação, observadas, quando for o caso, as normas dos tratados, convenções e acordos internacionais, enquanto vincularem a República Federativa do Brasil.”

²¹ Resolução 4.777/15 Art. 38. A emissão de nova licença de viagem para um mesmo veículo somente será liberada depois de transcorrido o período composto pela soma dos seguintes tempos: I - tempo mínimo para conservação, limpeza e manutenção do veículo de uma hora; e II - tempo de permanência mínima nos destinos, estipulado como igual ao tempo de deslocamento de ida da origem ao destino, considerado o limite máximo de 12 (doze) horas. Parágrafo Único. A

retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida.

A norma *supra* prevê, em síntese, que a viagem por fretamento eventual deve ser realizada com os mesmos passageiros e o mesmo ônibus no trajeto de ida e de volta. Desse modo, podemos analisar os ditames da norma através das seguintes situações: a) usuários não podem fazer viagem apenas de ida ou de volta; b) usuários não podem realizar o desembarque em cidade diferente da que embarcaram (Art. 24, parágrafo único); e c) usuários não podem trocar de ônibus no decorrer da viagem.

Qualquer excepcionalidade na emissão da licença de viagem deve ser submetida à análise da ANTT com antecedência mínima de dois dias úteis antes da viagem, abrangidas as seguintes situações: a) viagem com ida ou volta com o veículo vazio; b) sequência de viagens em circuito fechado com mesma origem e mesmo destino para grupos distintos utilizando um mesmo veículo; c) viagem que contenha etapas do itinerário realizadas em diferentes meios de transporte; e d) outro tipo de viagem não prevista nos incisos anteriores, desde que justificada (Art. 37; Art. 52).

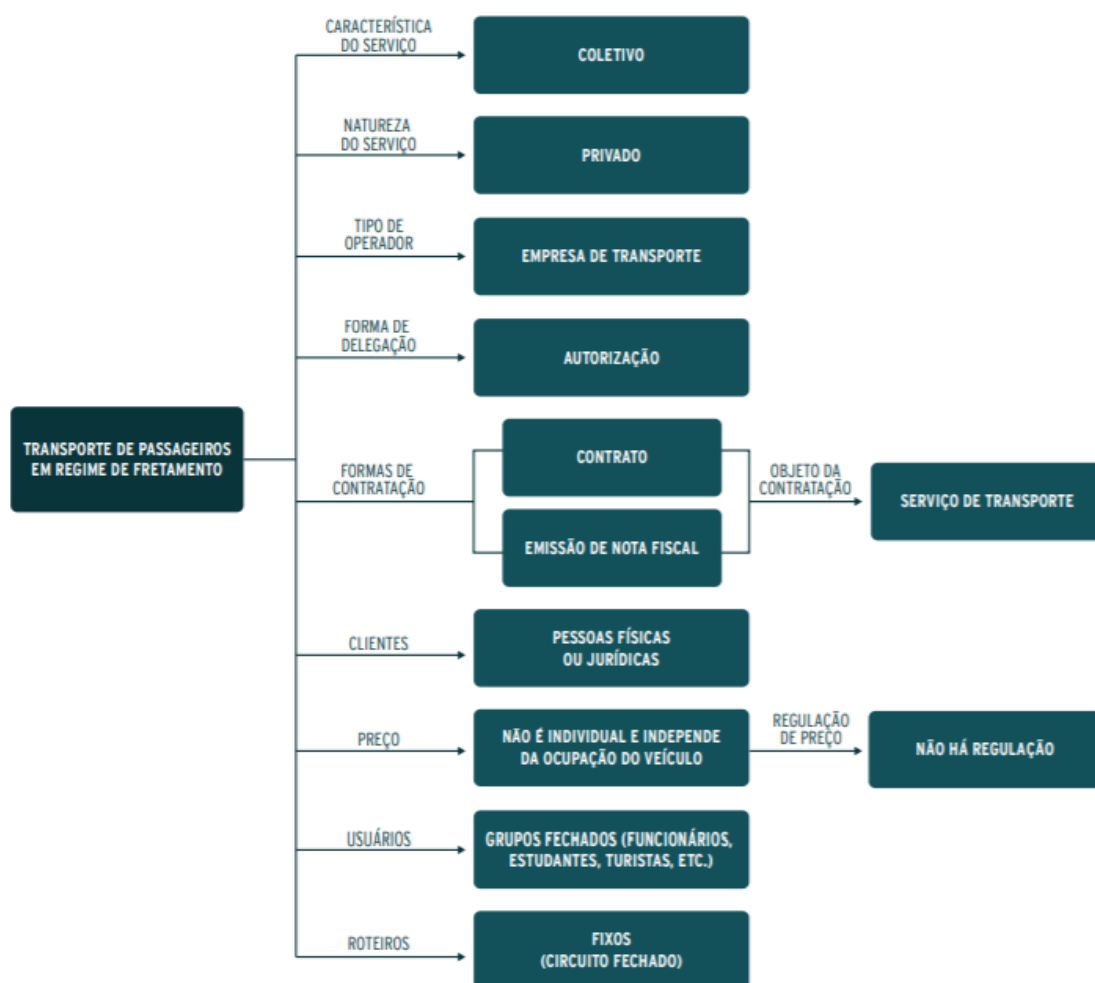
Além disso, o usuário do transporte sob regime de fretamento deve estar obrigatoriamente garantido por seguro de responsabilidade civil para o veículo destinado à prestação do serviço, que não se confunde com o seguro obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre – DPVAT.

Por fim, cabe destaque a algumas vedações às autorizatárias do transporte coletivo de passageiros sob regime de fretamento. Em primeiro plano, é vedado a venda e emissão de bilhete de passagem e o transporte de pessoas não relacionadas na lista de passageiros, ou seja, a viagem deve ocorrer estritamente com as pessoas que firmaram o contrato, previamente relacionadas à ANTT. Além do mais, não é vedada a utilização de terminais rodoviários destinados exclusivamente à prestação do serviço de transporte regular de passageiros.

Para sintetizar, segue resumo das características apresentadas.

utilização do veículo para realização de nova viagem em período inferior ao estabelecido somente ocorrerá mediante comunicação por parte da autorizatária em sistema disponibilizado para esse fim pela ANTT, que justifique a liberação do veículo.

Figura 1 – Principais características do serviço de transporte de passageiros sob regime de fretamento



Fonte: CNT, 2017

3 A BUSER E O FRETAMENTO COLABORATIVO

3.1 BUSER – ESTUDO DE CASO

Na contemporaneidade, as evoluções tecnológicas têm produzido inúmeras mudanças no cotidiano da sociedade. Inovações consideradas disruptivas são produzidas dia após dia, afetando mercados e solicitando rápidas respostas regulatórias.

Nesse contexto, em 2 de junho de 2017, surge a Buser, inicialmente como uma página da rede social Facebook, com o objetivo de unir pessoas interessadas na realização de uma mesma viagem, via transporte rodoviário.

De 2017 até hoje, a Buser vem crescendo rapidamente, funcionando através de aplicativo para celular e site. A empresa conta, atualmente, com destinos nas mais diversas regiões do Brasil

A ideia é simples, através da plataforma tecnológica oferecida pela Buser, ao invés de comprar passagens individuais para viajar através do transporte coletivo regular de passageiros, o grupo agrega seus recursos e firma um contrato de fretamento com uma empresa autorizatória desse serviço, rateando, assim, os custos da viagem. Desse modo, chamaremos esse conceito, objeto de estudo do presente trabalho, de “fretamento colaborativo”, que será analisado sob a ótica da análise do caso Buser.

O serviço de intermediação é aquele no qual o intermediador não pratica a compra e venda das mercadorias (prestação de serviços), mas sim, a promove. Esse serviço é realizado por um terceiro (intermediador) de forma autônoma. Assim, os prestadores de serviço utilizam-se do serviço de intermediação para angariar potenciais clientes para sua atividade fim (THEODORO JÚNIOR, 2002).

Pode-se dizer, então, que a Buser é intermediária do serviço de fretamento, unindo usuários (passageiros) às empresas prestadoras do serviço de fretamento (fretadoras). Esse modelo de negócio é uma tendência da atualidade, por exemplo:

(a) no transporte individual privado de passageiros, podemos citar a Uber²², a 99 táxi²³ e o Cabify,²⁴ unindo passageiros a motoristas; (b) no mercado de alimentação, temos, entre outros, o iFood²⁵ e o UberEats,²⁶ aproximando clientes, entregadores e restaurantes; e (c) no setor de hospedagem, o Airbnb²⁷ se destaca, aproximando hóspedes à anfitriões.

O serviço de intermediação, contudo, não é novidade trazida pela Buser no setor de transporte rodoviário coletivo de passageiros. No setor de serviço regular de passageiros, empresas como a Click Bus,²⁸ Quero Passagem²⁹ e Guichê Virtual³⁰ realizam a venda de passagens em via virtual no lugar das empresas prestadoras desse serviço, conectando-as aos passageiros.

A Buser, por sua vez, por intermediar o transporte rodoviário em regime de fretamento, não realiza a venda de passagens, mas sim agrega usuário interessados em firmar um contrato de serviço de fretamento com uma empresa prestadora desse serviço. Ou seja, em ambos os casos (intermediação de transporte regular e fretamento), a intermediação não se confunde com a prestação do serviço em si, que fica a cargo das empresas autorizadas.

A Buser, via ferramenta tecnológica, movimenta o mercado de transporte coletivo privado via fretamento, aproveitando às frotas ociosas das fretadoras. Trazendo prosperidade para um setor que emprega milhares de pessoas no Brasil.³¹

Desse modo, é possível se dizer, sob determinada ótica, que a atividade da Buser se aproxima do conceito de economia de compartilhamento proposta pelo autor Andrew Bond (2015, p. 78), tratando-se de sistema construído a partir da utilização de recursos materiais e humanos ociosos. Nesse sentido, o sistema promovido pela economia de compartilhamento pretende a completa utilização dos recursos disponíveis.

²² UBER. O que é uber. Disponível em: <https://www.uber.com/pt-BR/blog/o-que-e-uber/>

²³ 99 POP. Sobre a 99. Disponível em: <https://99app.com/sobre-a-99/>

²⁴ CABIFY. Quem somos. Disponível em: <https://cabify.com/br/quem-somos>

²⁵ iFood. Institucional. Disponível em: <https://institucional.ifood.com.br/ifood>

²⁶ UBER EATS. Disponível em: <https://somosuber.com.br/uber-eats/amp/>

²⁷ AIRBNB. About us. Disponível em: <https://news.airbnb.com/br/about-us/>

²⁸ CLICK BUS. Sobre nós. Disponível em: <https://www.clickbus.com.br/institucional/sobre-nos>

²⁹ QUERO PASSAGEM. Sobre nós. Disponível em: <https://queropassagem.com.br/sobre>

³⁰ GUICHÊ VIRTUAL. Quem somos, Disponível em: <https://www.guichevirtual.com.br/quem-somos>

³¹ Segundo a CNT, as empresas de transporte coletivo de passageiros via fretamento empregaram 64.060 pessoas em 2015 (CNT, 2016, p. 78).

Os reflexos disso, se dão no barateamento na contratação de serviços³². No caso da Buser, o valor pago nas viagens chega a ser até sessenta por cento mais barato que o transporte de linha regular.³³

A perspectiva econômica de aversão ao desperdício, portanto, é um dos três pilares da economia colaborativa, ao lado da tendência mundial por maior sustentabilidade, acompanhada pela Buser já que, ao optar pelo carro em detrimento do ônibus, um ser humano contribui com 45 vezes mais emissão de CO₂ na atmosfera e 30 vezes mais monóxido de carbono³⁴, e do intercambio social, evidente em razão da própria natureza do transporte coletivo, setor intermediado pela Buser (TELÉSFORO, 2015, p. 30).

Nesse mesmo sentido, Ronaldo Lemos e Carlos Affonso Pereira de Souza conceituam a economia do compartilhamento:

Uma nova etapa no processo de desenvolvimento econômico, simbolizado pela superação da lógica de consumo em massa e visando ao acúmulo de bens, típica do final do último século, por um momento em que o mercado, já saturado por crises financeiras e pautado por necessidades ligadas à sustentabilidade e ao uso racional dos bens, passa a privilegiar novas formas de acesso a bens e a serviços. Em última instância, a economia do compartilhamento está baseada no uso de tecnologia da informação em prol da otimização do uso de recursos através de sua redistribuição, compartilhamento e aproveitamento de suas capacidades excedentes (2016, p. 1758-1759).

Todavia, as características disruptivas³⁵ da atividade de intermediação prestada pela Buser não vêm sendo bem recebidas pelas empresas prestadoras do serviço de transporte coletivo regular de passageiros que, alegando ilegalidade e clandestinidade na operação dos seus serviços, vêm sistematicamente judicializando

³² THE ECONOMIST. The rise of the sharing economy. 2013. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2013/03/09/the-rise-of-the-sharing-economy>. Acesso em 06 dez. 2020.

³³ BUSER. Manifesto Buser. Sobre. Disponível em: <https://www.buser.com.br/sobre>. Acesso em: 06 dez. 2020.

³⁴ <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2018/07/e-se-gasolina-ajudasse-pagar-conta-do-diesel>

³⁵ De acordo com Leonardo Coelho (2016, p. 191), para ser disruptiva, uma inovação costuma: (i) ser mais que um aprimoramento incremental, provocando uma alteração drástica no mercado que, via de consequência, muitas vezes levará à significativa redução, ou até mesmo destruição, dos agentes de mercado até então estabelecidos (basta lembrar do impacto dos iPods sobre os produtores de walkmans, por exemplo); e (ii) oferecer não apenas novos produtos, mas novos modelos de negócio (como é atualmente notável na arquitetura de negócios empregada pelo Airbnb e pelo Uber, nos nichos de hospedagem e transporte individual de passageiros, respectivamente).

a questão em todas as esferas do poder judiciário, indo desde a proposição de ações controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal à impetração de mandados de segurança nas justiças estaduais.

Desse modo, a inovação trazida pela Buser no mercado de transporte coletivo rodoviário de passageiros aliado ao cenário de extrema incerteza, caracterizado pela ausência de segurança, a continuidade da prestação de seus serviços em razão do enorme número de litígios e a ausência de regulação específica, enquadram a Buser no conceito de *startup* como: “uma instituição humana projetada para criar novos produtos e serviços sob condições de extrema incerteza” (RIES, 2011, p. 27).

A Buser, portanto, é uma *startup* que realiza a intermediação entre passageiros e empresas prestadoras de serviço de transporte rodoviário coletivo em regime de fretamento, via plataforma tecnológica.

3.2 COMO FUNCIONAM AS VIAGENS INTERMEDIADAS PELA BUSER?

Importante esclarecer que as informações aqui descritas partem de consulta a documentos constantes em processos judiciais, experiências empíricas ao utilizar o aplicativo da Buser e pesquisa de campo realizada na data de 17/1/2020, em Brasília/DF, acompanhando o embarque de quatro viagens intermediadas pela Buser.

Dito isso, para utilizar o serviço prestado pela Buser, o usuário deve criar uma conta informando dados básicos (nome, e-mail e telefone). Após isso, ele deve escolher seu destino e a data pretendida para viajar, se juntando a um grupo existente de passageiros que pretendem realizar a mesma viagem. As reservas podem ser feitas em ida e volta ou somente em ida. Caso não haja grupo disponível para a realização da viagem pretendida, o usuário pode solicitar à Buser para avisá-lo quando houver.

Assim, a viagem só acontecerá se o grupo for confirmado, ou seja, se houver quórum mínimo de pessoas que desejam realizar aquela viagem e a empresa fretadora tiver disponibilidade, o que reflete o caráter incerto das viagens

intermediadas pela Buser. O aplicativo permite a identificação visual dos grupos confirmados e não confirmados como se pode ver na figura³⁶ a seguir:

Figura 2 – Grupos de viagem previstos pela Buser

Ônibus de Belo Horizonte - MG para Rio de Janeiro - RJ						
Alterar data / destino						
QUI, 24/09 5 grupos	SEX, 25/09 6 grupos	SAB, 26/09 3 grupos	DOM, 27/09 7 grupos	SEG, 28/09 4 grupos		
22:00 Dom, 27 Set		→ 06:00 Seg, 28 Set	5 reservas em 24h	Cama ver detalhes ~	R\$ 296,08 R\$ 114,90	Selecionar
22:00 Dom, 27 Set		→ 06:00 Seg, 28 Set	6 vagas restantes	Leito ver detalhes ~	R\$ 204,44 R\$ 99,90	Selecionar
22:30 Dom, 27 Set		→ 06:30 Seg, 28 Set	Confirmada 12 vagas restantes	Leito ver detalhes ~	R\$ 204,44 R\$ 99,90	Selecionar
23:40 Dom, 27 Set		→ 07:40 Seg, 28 Set	Chance baixa	Semi leito ver detalhes ~	R\$ 157,91 R\$ 79,90	Selecionar

Fonte: Site da Buser

Havendo grupo disponível para realização da viagem, o preço da viagem não é fixo. Por se tratar de fretamento, a lógica é simples: quanto mais passageiros participarem da viagem, mais barato fica. Ou seja, os preços oscilam e o usuário tem uma mera estimativa dos valores que serão desembolsados.

Ademais, ao realizar a reserva, o passageiro deve preencher formulário eletrônico com seu nome completo, número de RG e CPF. Essas informações serão essenciais no tocante à emissão da licença de viagem em conjunto com a relação de passageiros, conforme Art. 23 e Art. 31, da Resolução nº 4.777/15, da ANTT.

³⁶ Figura retirada dos autos nº 1043315-80.2020.4.01.3400.

Os embarques e desembarques da Buser são realizados em locais privados, previamente informados na licença de viagem, em virtude da impossibilidade de uso dos terminais rodoviários próprios do transporte regular.

Em pesquisa de campo realizada na data de 17/1/2020, em Brasília/DF, com a finalidade de observar se os embarques realizados pela Buser cumpriam os requisitos da Resolução nº 4.777, da ANTT, foram analisados quatro embarques, em horários distintos, todos no endereço SHN, Q.1, Asa Norte.

Desse modo, os seguintes requisitos foram analisados: (a) se foi realizada a conferência da relação dos passageiros com apresentação de documentação; (b) se as bagagens foram etiquetadas e conferidas; (c) se o preposto da autorizatária estava identificado; (d) se o veículo estava caracterizado com a identificação da autorizatária; (e) se as partidas foram pontuais; e (f) se houve venda de passagens no local.

A primeira viagem analisada, tinha partida programada às oito horas e como destino, Goiânia/GO, foi realizada pela empresa Solução Turismo, conforme autorização de viagem. Nela, todos os requisitos foram atendidos.

A segunda viagem, tinha partida programada às dezesseis horas e como destino São Paulo – SP, foi realizada pela empresa Santa Maria Turismo, conforme autorização de viagem. Nela, o requisito “d” não foi atendido, conforme figura abaixo, o ônibus da fretadora estava inteiramente plotado com a identidade visual da Buser, o que tornou difícil a identificação da fretadora, que estava identificada discretamente na seção inferior da porta e no para-brisa do veículo.

Figura 3 – Embarque de passageiros em ônibus de fretadora



Fonte: Fotografia tirada pelo autor, 2020

A terceira viagem analisada, tinha partida programada às dezenove horas e como destino São Paulo/SP, foi realizada pela empresa JK Turismo, conforme autorização de viagem. Nela, todos os requisitos foram atendidos.

Por último, a quarta viagem analisada, tinha partida programada às dezenove horas e trinta minutos e como destino Belo Horizonte/MG, foi realizada pela JK turismo, conforme autorização de viagem. Nela, todos os requisitos foram atendidos.

Pode ser observado então, que em geral, o procedimento do transporte por fretamento ocorre nos moldes do seu regulamento, através das próprias fretadoras. A diferença reside na forma com a qual as pessoas formam os grupos de fretamento.

Por fim, conclui-se que a Buser apenas realiza a intermediação das viagens cabendo exclusivamente às empresas prestadoras do serviço de fretamento o cumprimento das regras estabelecidas. Portanto, é nítido que, diferentemente das empresas fretadoras, a Buser não pratica o serviço de transporte, não estando submetida, por exemplo à tutela da ANTT.

3.3 A LEGALIDADE DA BUSER

Em seu art. 5º, II, a Constituição Federal dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei” (BRASIL, 1988). Em outras palavras, é possível dizer que, aos particulares, tudo é permitido, menos aquilo que é proibido ou obrigado, em virtude de lei (LENZA, 2006).

Essa disposição constitucional constitui, nas palavras de José Afonso da Silva, a liberdade-matriz, a liberdade-base, que é a liberdade de ação em geral, a liberdade geral de atuar. Assim, somente a lei pode limitá-la. Importante dizer que, nesse âmbito, não se entende lei como qualquer norma produzida pelo Estado, mas sim lei legítima, isto é, que provenha de um poder legislativo formado mediante consentimento popular, nos moldes previstos na Carta Magna (2005, p. 235-236).

Conforme já abordado anteriormente, o objeto de análise do presente tópico é a plataforma Buser em si. Desse modo, reitera-se que a sua atividade fim é a intermediação entre usuários e empresa prestadoras do serviço de transporte rodoviário coletivo via fretamento. Ou seja, a Buser desempenha uma atividade econômica em sentido estrito, cuja execução não está condicionada ao aval do Estado, como no caso das já abordadas atividades reguladas.

Nesse exato sentido preceitua o Art. 170, parágrafo único, da Constituição Federal:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

O que se pretende, nesse ponto em específico, é distinguir as atividades de transporte prestadas pelas empresas fretadoras das atividades de intermediação prestadas pela Buser.

Vejamos, ao passo que o legislador infraconstitucional condicionou a exploração da atividade de transporte coletivo rodoviário via fretamento ao regime de

autorização (vide Lei nº 10.233), ao serviço de intermediação prestado pela Buser, nenhum óbice legal foi previsto.

A partir disso, já seria possível afirmar, peremptoriamente, que as atividades desempenhadas pela Buser, por si só, são legais.

Contudo, esse capítulo se destina a analisar as controvérsias do *modus operandi* do fretamento colaborativo pactuado através da Buser pelos usuários e as empresas fretadoras perante o ordenamento jurídico brasileiro atual.

Contudo, antes da análise dos pontos controvertidos em relação à legalidade do serviço prestado pela Buser, é necessário salientar as mudanças legislativas recentes que afetaram o setor do transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros.

3.3.1 As mudanças trazidas pela Lei nº 12.998/14 no setor de transportes coletivos

Em 18 de junho de 2014, foi publicada a Lei nº 12.998/14 que, para o que aqui importa, alterou a Lei 10.233/01 de forma significativa, especialmente no que tange ao regime jurídico das modalidades de transporte coletivo no Brasil.

A principal mudança trazida pela Lei foi a que o transporte rodoviário coletivo regular de passageiros se equiparou ao transporte rodoviário coletivo de passageiros em regime de fretamento, no sentido de que ambos passaram a partilhar do regime jurídico próprio das autorizações previsto pela Lei nº 10.233/01.

Antes da entrada em vigor do referido diploma legal, de forma semelhante ao transporte semiurbano de passageiros, o transporte regular de passageiros era delegado por via de permissão pela ANTT. A Lei 10.233/01 classificava ambas as modalidades como transporte terrestre coletivo regular de passageiros. Ou seja, antes da mudança legislativa, sob a ótica do presente trabalho, o transporte coletivo regular de passageiros era regido pelo regime de serviço público, sujeito a prévia licitação³⁷,

³⁷ *In facta*, conforme explica Schiller (2018), nunca houve, no Brasil, a licitação dos serviços de transporte rodoviário regular interestadual e internacional de passageiros. O serviço sempre foi prestado com apoio em autorizações dadas pelo Poder Concedente **de forma precária ou com prazos limitados** (SCHILLER, 2018, *grifo nosso*).

fixação contratual das tarifas e prazo de vigência, além de todas as outras normas já pormenorizadas no capítulo anterior.

Assim, após o referido marco legislativo, o transporte coletivo regular de passageiros passou a partilhar do regime das autorizações administrativas, ombreando-se com o serviço de fretamento.

As implicações dessa mudança são diversas, de forma diametralmente oposta ao regime de serviço público, o regime das autorizações previsto na Lei. 10.233, por exemplo, independe de licitação, não tem prazo de vigência contratual ou termo final (não existe contrato) e, mais importante, é exercido em liberdade de preços, tarifas e fretes, e em ambiente de livre e aberta competição. Ora, temos aqui, então, o regime próprio das atividades privadas, ou melhor, das atividades privadas reguladas, pois, por sua utilidade pública, dependem de autorização do Estado.

Portanto, o transporte rodoviário coletivo regular de passageiros e o transporte rodoviário coletivo de passageiros via fretamento, na visão do presente trabalho, passaram a ser modalidades do transporte privado de passageiros. O que não dizer que sejam iguais, conforme já exposto, ambas resguardam suas peculiaridades que fazem parte dos subsídios que o consumidor usa para escolher entre elas.

Nesse sentido, a concorrência entre as modalidades que, anteriormente, era algo a se ter cautela, pois tratava-se de concorrência entre uma atividade privada (fretamento) e um serviço público (transporte regular). Todavia, agora, por se tratar de duas atividades privadas, a livre concorrência é, com se verá a seguir, mais que uma opção do legislador, é princípio constitucional.

3.3.2 O serviço de fretamento colaborativo e a liberdade econômica no ordenamento jurídico brasileiro

A livre iniciativa é princípio fundamental previsto no Art. 1º, IV, e Art. 170 da Carta Magna. A partir disso, depreendemos que o legislador constituinte lhe deu posição e papel primordial para organização do Estado e tutela da sociedade. Aqui não trata de mera diretriz, mas sim de norma jurídica dotada de vinculação aos órgãos encarregados da atividade de aplicação e criação do direito (FERNANDES, 2014).

Contudo, ao seu lado, está o princípio da valorização do trabalho humano, ombreando o princípio da livre iniciativa em ambos os dispositivos.

Nesse ponto, a Constituição consagra, em primeiro lugar, uma economia de mercado, de natureza capitalista, baseada no princípio da iniciativa privada e, em segundo lugar, que a ordem econômica, embora capitalista, prioriza os valores do trabalho humano (SILVA, 2005, p. 788).

Visto isso, passemos a análise dos princípios constitucionais que regem a ordem econômica. Para o presente trabalho, serão analisados quatro princípios mais relevantes para entender como a Buser e o fretamento colaborativo se relacionam com a Constituição: (a) a livre concorrência (Art. 170, IV); (b) a defesa do meio ambiente (Art. 170, VI); (c) a busca do pleno emprego (Art. 170, VIII); e (d) o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte (Art. 170, IX).

Primeiramente, podemos definir concorrência como “a liberdade de competir de forma correta e honesta, não se admitindo embaraços artificiais à entrada de novas empresas no mercado ou ao desenvolvimento da atividade empresarial” (FONSECA, 1997, p. 29).

Segundo Fábio Nusdeo (2014), um requisito essencial para o regime concorrencial é um alto número de fornecedores (prestadores de serviço). Nesse regime, o consumidor (usuário do serviço) é privilegiado, pois os prestadores tenderão a prestar o serviço pelo menor preço possível.

Cabe ao Estado, portanto, garantir a livre concorrência. Nesse sentido, a Constituição, no seu Art. 173, preceitua: “§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros” (BRASIL, 1988).

José Afonso da Silva (2005) explica que o princípio da livre concorrência visa tutelar o sistema de mercado contra a concentração característica do modelo capitalista.

Em outra acepção, o princípio da livre concorrência pode ser entendido como a instrumentalização do princípio da liberdade individual no plano econômico, deixando a fixação de preços das mercadorias e dos serviços fora, em regra, do controle do Estado (FERNANDES, 2014).

Em perfeita harmonia com a Constituição, a Lei 10.223/01 previu que tanto o mercado dos serviços regulares de transporte coletivo e o mercado de transporte

coletivo por fretamento seriam regidos pela liberdade de preços e em ambiente de livre aberta competição. O legislador dispõe, aqui, que a prestação adequada do serviço de transporte coletivo privado se dá através da livre concorrência, ao contrário dos preços prefixados e mercado controlado, próprios do regime de serviço público.

Pode-se dizer, portanto, que o a intenção do legislador ao regular mercado de transporte privado de passageiros tem como norte a concorrência imperfeita. Nesse regime, o consumidor (usuário) tem uma vasta gama de prestadores do serviço a sua disposição, fazendo sua escolha não só pelo preço, mas também pela diferenciação dos produtos disponíveis, o mercado é compartimentado e não homogêneo (NUSDEO, 2014).

Trazendo para o objeto de estudo em questão, como exemplo, pensemos em um usuário, residente em Brasília/DF, que recebe, repentinamente, a notícia de que um ente querido seu acabou de ser hospitalizado em Goiânia/GO. Nesse caso, se optar pelo transporte coletivo, certamente o usuário acabará utilizando o serviço regular já que poderá comprar as passagens na própria rodoviária, embarcando na viagem mais próxima. O serviço de fretamento colaborativo oferecido pela Buser, então, não seria atraente, já que as viagens por fretamento exigem licença de viagem com relação de passageiros emitida com antecedência.

Nessa toada, a Lei nº 10.233/01 estabelece como princípio geral para operação dos transportes terrestres assegurar aos usuários liberdade de escolha da forma de locomoção e dos meios de transporte mais adequados às suas necessidades (Art. 11, VIII). O próprio diploma legal reconhece que ao usuário do transporte terrestre deve ser oferecida a oportunidade de escolher entre as modalidades de transporte terrestre, cabendo-lhe escolher a que for conveniente.

Indo além, mais recentemente, o Decreto nº 10.157/19, instituiu, como diretriz da regulamentação do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiro, a vedação à instituição de reserva de mercado em prejuízo dos demais concorrentes e à imposição de barreiras que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado (Art. 3º, III).

Para arrematar a questão, a tônica da livre concorrência não é tendência apenas do setor de transportes. Em 20 de setembro de 2020, foi publicada a Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/19), que estabeleceu normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação

do Estado como agente normativo e regulador. Um dos princípios norteadores desse recente diploma é o da intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício das atividades econômicas.

De forma mais concreta, temos o inciso VI, do Art. 3º, da referida Lei:

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

(...)

VI - desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos estabelecidos em regulamento, que disciplinará os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos.

Aqui, o legislador determina a regra geral ao se deparar com uma nova plataforma tecnológica, como a Buser, não é a proibição, mas a permissão. Ou seja, normas obsoletas não podem ser justificativas para o retrocesso econômico.

Por outro lado, as normas que vierem a ser produzidas devem privilegiar a inovação tecnológica e negocial:

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

(...)

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco.

Outro princípio basilar da ordem econômica é o da defesa do meio ambiente (CF, Art. 170). Por essa razão, ele está presente na grande parte das normas citadas no presente trabalho, constituindo princípio geral da operação do transporte terrestre (Lei 10.233/01, Art. 11, V).

Nesse caso, por intermediar o transporte coletivo de passageiros, a Buser fomenta o uso dos transportes coletivos em detrimento dos individuais (carros e motocicletas) que são responsáveis por 73% das emissões de gases de efeito estufa, três vezes mais que os ônibus, indo ao encontro da preservação do meio ambiente.

Na análise de gases emitidos por passageiro-quilômetro, os ônibus são quatro vezes menos poluentes que os carros e duas vezes menos poluentes que as motos.³⁸

Por fim, a Buser se parecia com a busca do pleno emprego e o favorecimento das empresas de pequeno porte das empresas brasileiras³⁹ de pequeno porte. Isso se deve ao fato de que a maior parte do mercado do serviço de fretamento é composto por empresas de pequeno porte. Para se ter uma ideia, 52,9% das empresas prestadoras entrevistadas em pesquisa realizada pela Confederação Nacional do Transporte afirmam ter até 9 empregados. Por outro lado, menos de 10% afirmaram ter mais de 50 empregados (CNT, 2017).

Para fins de comparação, qualquer empresa autorizatória do serviço de transporte regular tem que possuir, no mínimo, R\$ 2.000.000,00 de capital social integralizados. Já o serviço de fretamento pode ser realizado por empresas com R\$ 120.000,00 de capital social integralizado. Além disso, o setor de fretamentos emprega pessoas das mais diversas ocupações como motoristas, auxiliares administrativos, mecânicos e prestadores de serviço de manutenção (CNT, 2017).

A modalidade negócio praticada pela Buser, portanto, está em harmonia com a Constituição e com as inovações legislativas recentes que norteiam o Brasil no sentido de um Estado regulador, descentralizado e confiante no atingimento dos seus fins através das atividades privadas (ARANHA, 2013).

3.3.3 Análise das principais controvérsias jurídicas que permeiam as atividades da Buser

Com o crescimento da Buser, que já conta com mais de um milhão de passageiros transportados em todo país e três milhões de usuários cadastrados,⁴⁰ o

³⁸ INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. Emissões de poluentes atmosféricos locais. Gráficos. Disponível em: <http://emissoes.energiaeambiente.org.br/graficos>. Acesso em 06 dez. 2020.

³⁹ Leia-se empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (CF, Art. 170, IX).

⁴⁰ DIÁRIO DO COMÉRCIO. Buser já transportou 1 mi de passageiros. Negócios. 10 de novembro de 2020. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/negocios/buser-ja-transportou-1-mi-de-passageiros>. Acesso em: 06 dez. 2020.

mercado de transporte coletivo interestadual de passageiros se tornou mais competitivo.

Devido ao preço, em geral, mais baixo que o das prestadoras de serviço regular e alguns diferenciais exigidos pela Buser na prestação do serviço das fretadoras (wi-fi grátis, assentos preferenciais para mulheres, suporte via whatsapp etc.), muitos usuários estão aderindo ao fretamento colaborativo, em detrimento das tradicionais passagens de transporte regular.

O aumento de *Market Share*⁴¹ das fretadoras cadastradas na Buser e a alta frequência de viagens realizadas diariamente pelo aplicativo, impactaram diretamente o mercado de transporte regular. O resultado disso: dezenas de processos judiciais promovidos por empresas de autorizatárias de transporte regular (ou por suas entidades de classe) alegando ilegalidade e clandestinidade no serviço oferecido pela Buser. Situação que em muito se assemelha ao ocorrido com a Uber, no seu surgimento, quando taxistas de todas as partes do mundo, inclusive do Brasil, se manifestaram contra o aplicativo.⁴²

Em geral, alega-se que a Buser pratica concorrência desleal contra o serviço regular de passageiros. Além disso, alega-se que as fretadoras intermediadas pela Buser estariam prestando esse serviço sem autorização para tal.

3.3.3.1 A concorrência entre a Buser e o serviço de transporte coletivo regular de passageiros

O modelo concorrencial nos serviços públicos é ponto muito debatido na doutrina, alguns autores se contrapõem de forma absoluta, considerando-a ilegal e, até mesmo, inconstitucional. Por outro lado, existem autores que, apesar de

⁴¹ Na Nota Técnica nº 279/SUFIS/2018, extraída dos autos nº 5027566-06.2018.4.04.7000, a ANTT atestou, ao analisar as viagens intermediadas pela Buser nas cidades de Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Campo Grande/MS, Corumbá/MS e Rio de Janeiro/RJ, no período entre março/2018 e novembro/2018, um crescimento de mais de 700% (setecentos por cento) no número de viagens executadas pelas empresas autorizatárias do serviço de fretamento.

⁴² G1. Protesto de taxistas contra aplicativo provoca engarrafamentos na Europa. Economia. 11/06/2014 10h17. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/06/protesto-de-taxistas-contra-aplicativo-provoca-engarrafamentos-na-europa.html>. Acesso em: 06 dez. 2020.

considerá-la benéfica em algumas situações, veem risco na aproximação dos serviços públicos às atividades privadas do mercado (ARAGÃO, 2013, p. 399).

Observando isso, Vitor Rhein Schirato explica:

Os serviços públicos possuem forte caráter obrigacional, o qual será, em determinados casos, conflitante com a liberdade inerente a um contexto de livre concorrência. Assim, será sempre necessário encontrar um equilíbrio entre a liberdade conferida aos agentes e o alcance das finalidades dos serviços públicos. Esse equilíbrio só emergirá de uma análise concreta de cada atividade, não havendo como se considerar uma fórmula genérica aplicável a todos os serviços públicos de forma uniforme. (SCHIRATO, 2012, p. 333).

Contudo, conforme já mencionado repetidas vezes no presente trabalho, o serviço de fretamento e o serviço regular de transporte coletivo de passageiros são atividades privadas regulamentadas. Ou seja, essa discussão já poderia se esgotar aqui: não tratando-se de serviço público, norteamo-nos pelo princípio constitucional da livre concorrência visto anteriormente.

Para fins argumentativos, entretanto, revisaremos os principais pontos trazidos por Aragão (2013, p. 399-400) que impõem cautela na adoção de concorrência nos serviços públicos e compararemos com a situação observada entre a Buser e o transporte regular de passageiros:

- (a) a concorrência tenderia a levar os agentes a agir sobre as parcelas mais lucrativas do mercado, trazendo os benefícios da concorrência apenas aos setores de maior poder aquisitivo;
- (b) a prestação dos serviços considerados indispensáveis à coletividade, notadamente para aqueles menos privilegiados e situados em zonas ermas, pode não ser interessante do ponto de vista comercial, tendo sua prestação inviabilizada. Por outro lado, poderia haver o congestionamento de linhas mais lucrativas; e
- (c) A difusão de tipos de atividades diversas dentro de um mesmo setor, pode levar à fragmentação dos mercados em virtude da proliferação de padrões técnicos incompatíveis.

Visto isso, é possível afirmar que esses pontos de cautela, no presente caso, não são trazidos pelo ingresso da Buser no mercado, mas pelo próprio legislador. Ao abrir-se o mercado de transporte regular para um ambiente de livre competição com liberdade de preços, o legislador assume os ônus e bônus do regime de livre concorrência. O que se quer dizer aqui, é que, com ou sem a presença da Buser no mercado, esses pontos permeariam o setor de transporte coletivo regular de passageiros.

Para fins de exemplificação, o mercado São Paulo/SP – Rio de Janeiro/RJ é muito lucrativo, logo, em um regime de livre ingresso de *players* no mercado, como no caso do transporte regular, a oferta de empresas será muito grande. Por outro lado, em um mercado de dois municípios interioranos de pouca população, a oferta de empresas será menor.

Aqui, poderia acontecer, por hipótese, de não haver empresa alguma interessada em um determinado mercado, ou de ocorrer um excesso de demanda em mercados grandes, tornando o mercado não lucrativo, resultando na saída ou falência de certas prestadoras.

Poderia se argumentar, no entanto, que esses casos caracterizariam a inviabilidade operacional prevista na Lei 10.233/01, resultando em um processo seletivo público de outorga de autorização. Contudo, isso não é o que prevê o Decreto nº 10.157/19:

Art. 3º São diretrizes da regulamentação do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros:

(...)

I - inexistência de limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, exceto na hipótese de inviabilidade operacional;

(...)

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se inviabilidade operacional de que trata o inciso I do caput deste artigo e o art. 47-B da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, as limitações exclusivamente de caráter físico ou os impedimentos legais na utilização de espaços públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros.

Cabe rememorar que as empresas autorizadas do serviço de fretamento nem mesmo podem utilizar os mesmos terminais rodoviários utilizados pelo transporte regular. Os pontos de embarque do serviço de fretamento são sempre locais privados.

Ou seja, o serviço prestado pela Buser não gera nenhum risco adicional ao mercado, muito pelo contrário, em cidades menores, a possibilidade do fretamento colaborativo poderia disponibilizar aos usuários maior variedade de horários e datas, por menor preço.

De mais a mais, o referido ato infralegal veda à instituição de reserva de mercado em prejuízo dos demais concorrentes e à imposição de barreiras que impeçam a entrada de novos competidores. Essa previsão normativa se mostra necessária, pois no mercado de transporte regular de passageiros atualmente existem apenas 222 empresas para prestar serviços por todo Brasil, número que vem caindo ano após ano desde 2014.⁴³

Por último, o mesmo Decreto supracitado dispõe o seguinte:

Art. 1º Fica instituída a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros.

(...)

Parágrafo único. A especificação de requisitos mínimos para a prestação dos serviços de transporte de que trata o **caput** deverá se guiar exclusivamente em razão da preservação da segurança dos passageiros, da segurança na via e nos terminais de passageiros.

Pelo que está disposto nessa recente norma, a administração pública impõe ao regulador que produza normas no sentido de dar liberdade dos prestadores do serviço de transporte coletivo interestadual de se diferenciarem em busca de atratividade de usuários no mercado, respeitados, exclusivamente, requisitos mínimos de segurança.

O setor de transporte coletivo não é homogêneo, não sendo compatível com um conjunto de extensivo de normas com a finalidade de uniformizá-lo. Nesse âmbito, a Buser consubstancia o previsto no plano legal, ao disponibilizar para os usuários um modelo diferenciado de transporte rodoviário coletivo de passageiros.

Concluindo, a concorrência no âmbito das atividades privadas, além de princípio constitucional, é prevista por Lei na tutela do setor de transporte rodoviário coletivo de passageiro. Em decorrência disso, temos os ônus, como a sujeição dos usuários às oscilações de preços, e bônus como a constante procura dos

⁴³ ANUÁRIO CNT DO TRANSPORTE. 2019. Disponível em: <https://anuariodotransporte.cnt.org.br/2019/Rodoviario/1-5-3-/Transporte-rodovi%C3%A1rio-regular>. Acesso em: 06 dez. 2020

fornecedores de serviço em diferenciar-se para atrair os consumidores. O ingresso da Buser no mercado de transportes, portanto, é nada mais que reflexo desse regime concorrencial.

3.3.3.2 A Buser e o transporte regular de passageiros

Conforme visto anteriormente, tanto o transporte rodoviário coletivo regular de passageiros quanto o transporte em regime de fretamento eventual são atividades autorizadas pela administração pública. No entanto, trata-se de autorizações distintas, cada uma direcionada para sua modalidade. Ou seja, por exemplo, não é lícito que uma empresa autorizatória de transporte de passageiros em regime de fretamento eventual, realize o transporte regular de passageiros.

Assim, a principal controvérsia em relação às atividades prestadas pela Buser se dá no sentido de analisar se sua atividade, intermediação via fretamento colaborativo, estaria levando as empresas fretadoras a prestarem ilegalmente o transporte coletivo de passageiros.

O preceito que é necessário rememorar para o presente tópico, é o de que a Buser é uma prestadora do serviço de intermediação, ou seja, tal qual o iFood ou o Uber Eats não são restaurantes, a Buser não é uma prestadora de serviço de transporte.

No caso, a Buser realiza a intermediação de milhões de usuários com diversas empresas autorizatórias do serviço de transporte rodoviário coletivo em regime de fretamento. Assim, são as fretadoras que realizam as viagens e não a Buser.

Nos baseando na análise dos processos judiciais integrados pela Buser, três serão os pontos controvertidos observados nesse tópico relacionados ao fretamento colaborativo por meio de plataforma tecnológica: (a) a regularidade e frequência dos serviços prestados; (b) a forma que é realizada o rateio do fretamento entre os usuários; e (c) a regra do circuito fechado e sua legalidade.

3.3.3.2.1 A regularidade, frequência e o método de rateio dos serviços intermediados pela Buser

O primeiro ponto controverso seria o de que a regularidade e frequência dos serviços prestados pela Buser descaracterizariam o transporte por via de fretamento.

Em primeiro lugar, a Buser intermedia os serviços de diversas empresas fretadoras em todo o país. Ou seja, a quantidade de viagens realizadas por via do aplicativo Buser diz respeito a todas as fretadoras que estão prestando serviços aos usuários por meio da plataforma. A já citada pesquisa de campo realizada na data de 17/01/2020 observou isso: naquela ocasião, três fretadoras distintas realizaram quatro viagens para destinos diferentes partindo do mesmo local.

Além disso, as viagens não são regulares, mas realizadas sob demanda, isso quer dizer que se não existir grupo de usuários grande o suficiente para realizar determinada viagem, ela simplesmente não é realizada.

Além disso, a frequência na realização de viagens não é particularidade do transporte regular de passageiros. Ora, assumir isso, seria corroborar com a ideia de que uma empresa fretadora não pode ter uma vasta gama de clientes, realizando um número expressivo de viagens por dia, negando-se, portanto, o intuito de prosperidade econômica presente em qualquer negócio.

Outro ponto importante é o uso da expressão “ocasional” na Resolução nº 4.777 da ANTT para conceituar tanto o fretamento eventual quanto o fretamento turístico. A razão é óbvia: distingui-los do conceito de fretamento contínuo, que tem como característica, o deslocamento de pessoas vinculadas a determinadas instituições, por período determinado e frequência e horários pré-estabelecidos.

Assim, é óbvio que o caractere “ocasional” não é imposição do regulador no sentido de que as empresas autorizatárias do serviço de fretamento eventual podem realizar viagens apenas ocasionalmente, mas prever que elas não se destinam ao transporte rotineiro de um grupo específico de pessoas vinculado a uma determinada instituição.

Portanto, o grande volume de viagens intermediadas pela Buser não descaracteriza o serviço de fretamento, mas movimentam o setor aproveitando o grande volume de frotas ociosas⁴⁴ pertencentes às empresas fretadoras.

⁴⁴ Segundo a CNT (2017, p. 56), as empresas prestadoras do serviço de fretamento têm 18,1% das frotas ociosas durante os dias úteis e 28,6% nos finais de semana.

Por outro lado, há a alegação de que a Buser realiza a venda de passagens. Conforme já visto, às empresas autorizadas do serviço de fretamento é vedada a prática da venda e emissão de bilhete de passagem (Resolução 4.777/15 da ANTT, Art. 61, I).

O bilhete de passagem, documento fiscal que comprova o contrato de transporte com o passageiro, é característica própria do transporte regular de passageiros, no seu valor, agrega-se o valor da tarifa, do ICMS e, da taxa de embarque ou pedágio, se houver.

Importante ressaltar aqui que antes da Deliberação nº 955, de 22 de outubro de 2019 da ANTT, a tarifa era calculada pelo coeficiente tarifário máximo fixado pela ANTT, multiplicado pelos quilômetros percorridos na viagem. Contudo, após a referida deliberação, o regulamento do serviço de transporte rodoviário coletivo regular se alinhou com o previsto nas alterações trazidas pela Lei nº 12.996/14⁴⁵, isto é: liberdade de preços no transporte coletivo regular. Assim, o regime ao qual o transporte regular de passageiros foi desonerado da principal desvantagem da necessidade de emissão de passagem: o controle de preços.

Restam então, para o presente trabalho, alguns caracteres fundamentais do transporte regular de passageiros relacionados à emissão de passagens: (a) os bilhetes podem ser adquiridos a qualquer momento, por diversos locais e meios como os terminais de passageiros, agências de venda, por meio de sistema eletrônico não presencial e no interior do próprio veículo; (b) as empresas prestadoras de serviço regular estão sujeitas às gratuidades e aos benefícios tarifários a determinados usuários (idosos, jovens e deficientes de baixa renda); e (c) as viagens acontecem independentemente de quantos passageiros comprem a passagem.

Ambos os caracteres, contudo, não são compatíveis com o modo de rateio praticado pela Buser, que rateia o custo do fretamento entre usuários previamente cadastrados na sua plataforma, mediante preços dinâmicos e com antecedência, em razão da necessidade de emissão de relação de lista de passageiros e licença de

⁴⁵ A fixação do coeficiente tarifário até o ano de 2019 não era ilegal, pois a própria Lei nº 12.996/14 dispôs o seguinte: “Art. 4º A ANTT, por um período de até 5 (cinco) anos, contado da publicação desta Lei, poderá fixar as tarifas máximas dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, bem como os critérios para seu reajuste.” (BRASIL, 2014)

viagem como requisitos do transporte por fretamento. Além disso, se não houver pessoas suficientes no grupo de passageiros, a viagem não ocorre.

É possível dizer, portanto, que nesse aspecto, o transporte regular de passageiros tem vantagens competitivas sobre a Buser, pois as passagens podem ser vendidas a qualquer um, nos mais diversos ambientes, inclusive, por meio virtual, e a qualquer momento, havendo a certeza de que a viagem ocorrerá.

Por outro lado, as gratuidades previstas por Lei não incidem sobre as atividades intermediadas pela Buser, já que realizadas em regime de fretamento. Permitindo-a oferecer preços mais baixos em relação ao transporte regular.

Pode-se concluir que a Buser não realiza a venda de passagens, mas oferece ao consumidor um produto diferenciado do transporte regular de passageiros, com suas vantagens e desvantagens.

Para melhor exposição, segue tabela com as principais diferenças entre os modelos.

Intermediação do Serviço de Fretamento	Venda de Passagens no Transporte Regular
Para participar do fretamento os usuários devem ser cadastrados única e exclusivamente via aplicativo ou site.	Venda de passagens é aberta ao público em geral, podendo ser executada nos mais diversos ambientes, como rodoviárias e dentro do ônibus, inclusive, por meio virtual, diretamente, ou por meio de empresas de intermediação.
Preços variáveis (dinâmicos). Custos do fretamento rateados entre os usuários.	Preço fixo.
Viagem só ocorre se um quórum mínimo de usuários for atingido. Antes da confirmação a viagem pode não acontecer. Caráter contingente.	Garantia de que a viagem ocorrerá. Caráter incontingente.
Necessidade de integrar o grupo de rateio do fretamento com antecedência, em razão da necessidade de emissão de	Passagens podem ser adquiridas até o momento da viagem e, inclusive, no decorrer do seu itinerário.

Licença Operacional e relação de passageiros.	
Ausência de gratuidades legais.	Sujeita as gratuidades legais.

3.3.3.2.2 A regra do circuito fechado

De todas as controvérsias vistas até aqui, a regra do circuito fechado, prevista pela Resolução 4.777/15, da ANTT e pelo Decreto ° 2.521/98, é a mais relevante no que diz respeito à licitude do serviço prestado pela Buser.

Rememorando, a regra é requisito para a execução do transporte coletivo em regime de fretamento na esfera federal, prevendo, em síntese, o seguinte: o grupo de passageiros que realizou a viagem na ida, após percorrer todo o itinerário, deve retornar no mesmo veículo ao local de partida.

Assim, comparando o disposto nas normas com o *modus operandi* do serviço prestado pela Buser é possível dizer, peremptoriamente, que a Buser descumpra a regra do circuito fechado. A razão é simples, a Buser oferece a possibilidade do seu usuário adquirir apenas um trecho de ida, o que, por si só, descaracteriza o circuito fechado, no qual o passageiro teria que regressar ao seu ponto de partida, obrigatoriamente.

Resta saber, então, se o circuito fechado é compatível com o atual ordenamento jurídico brasileiro.

É importante ressaltar que o circuito fechado não é um requisito uniforme para caracterização do serviço de fretamento. Enquanto alguns Estados preveem⁴⁶ a regra tal qual a União, outros (maioria) não preveem. Além disso, na esfera federal, não há previsão, em Lei, dessa regra, mas apenas em normas infralegais.

Nessa toada, conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), não é possível que a administração pública, através de qualquer ato infralegal, imponha comportamento ou corte a liberdade de terceiros, salvo nos casos já previstos em Lei em que o ato administrado apenas venha minudenciar.

⁴⁶ Estados que preveem, na sua legislação, a norma do circuito fechado: AM, CE, GO, MT, PA, PI, RN, RO, RR, RS, SE e TO.

A lição *supra* é decorrente do princípio da legalidade administrativa, que Gustavo Binebojm (2006) muito bem explica:

A legalidade administrativa se presta não apenas a proteger a liberdade dos indivíduos (CF, art. 5º, II) como para limitar a atuação da autoridade administrativa (CF, art. 37, caput). (...) para os particulares legalidade significa poder fazer tudo que a lei não proíbe (art. 5º, II), para a Administração Pública legalidade significa só poder fazer o que a lei prescreve (...) em Direito Administrativo, a legalidade se apresenta como uma vinculação positiva à lei: a norma legal cumpre o duplo papel de servir de fundamento de validade para a ação do administrador e, ao mesmo tempo, o de traçar os limites da sua atuação.

Visto isso, é notório que ao criar esse óbice à prestação do serviço de fretamento, há uma notória extrapolação das competências normativas atribuídas à administração pública. Aqui, não há só a criação de uma obrigação para a fretadora autorizatória, o que por si só já seria ilegal, mas também uma imposição ao usuário do serviço, ferindo a sua autonomia da vontade, princípio fundamental consagrado na Constituição Federal.

Ora, seguindo estritamente a norma do circuito fechado, hipoteticamente, não seria possível a um usuário do transporte por fretamento, fretar um veículo para regressar à sua residência partindo de outra cidade, pois ele não retornaria ao ponto de embarque. Nesse caso, caso o usuário deixasse a viagem na sua residência (meio do itinerário), a fretadora estaria incorrendo em irregularidade, perante a Resolução 4.777/15, tendo que informar a situação para análise da ANTT (Art. 29).

Indo além, a regra do circuito fechado é contrária às disposições previstas na Lei da Liberdade Econômica e no Decreto no 10.157/19, pois: (a) cria reserva de mercado, criando privilégios exclusivos sem nenhum motivo, destinado às empresas prestadoras do serviço de transporte regular de passageiros; (b) impede novos negócios e tecnologias, como a Buser; e (c) contraria a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário de Passageiros que determina que os únicos requisitos para a prestação dos serviços de transporte devem ser os de segurança.

O que fica claro, portanto, é que apesar da defasada e ilegal regra do circuito fechado criar óbice para as atividades desempenhadas pela Buser, o legislador brasileiro, especialmente no âmbito do setor de transportes, recentemente, vem

norteando um ambiente propício ao desempenho dos novos negócios e tecnologias, tal qual a Buser.

Feitas essas considerações, pretendeu-se revisar o arcabouço legal incidente sobre o assunto. No próximo capítulo, a pretensão é avaliar como o Poder Judiciário Brasileiro está se posicionando a respeito das atividades praticadas pela Buser, isto é, observaremos se há ou não uma tendência de se constatar a sua legalidade perante o ordenamento jurídico brasileiro.

4 ANÁLISE DOS JULGADOS

O capítulo final do presente trabalho pretende analisar as sentenças definitivas de mérito, proferidas nos processos que discutem a legalidade do modelo de intermediação de passageiros via fretamento colaborativo trazido pela plataforma Buser no Brasil, com a finalidade de se observar o posicionamento atual do Poder Judiciário a respeito dessas atividades.

Primeiramente, ressaltamos que, até o momento da elaboração desse trabalho, ainda não há decisão definitiva de mérito sobre a matéria proferida por nenhum Tribunal brasileiro, isto é, até aqui, apenas o 1º grau jurisdicional se manifestou em definitivo sobre as atividades desempenhadas pela Buser.

Assim, dada a recenticidade das questões discutidas aqui, a maior parte dos litígios que envolvem a legalidade da Buser ainda figuram no primeiro grau de jurisdição. Os Tribunais de 2º grau, até aqui, proferiam apenas decisões passíveis de serem modificadas em análise posterior, como no caso dos acórdãos proferidos em sede de agravos de instrumento oriundos de decisões interlocutórias. Por isso, essas decisões não refletem o entendimento definitivo dessas cortes a respeito do assunto, razão pela qual não serão analisadas neste trabalho.

No mesmo sentido, podemos citar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 574 ajuizada no Supremo Tribunal Federal objetivando a declaração de inconstitucionalidade das decisões judiciais que autorizam o serviço de transporte coletivo de passageiros intermediado por plataformas de fretamento colaborativo que teve seu seguimento negado em decisão monocrática, mas segue tramitando.

Dito isso, para fins de organização, todas as seis sentenças definitivas de mérito aqui analisadas serão agrupadas por Tribunal ao qual o Juízo que as proferiu está vinculado.

4.1 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

4.1.1 Ação Civil Pública nº 1033775-97.2018.26.0053

O primeiro caso a ser analisado é o único que tramita na Justiça Estadual, trata-se de uma Ação Civil Pública promovida em face da Buser com o objetivo de impedi-la de intermediar viagens nos moldes do fretamento colaborativo. O Juízo da 2º Vara Cível da Comarca de São Paulo, então, rejeitou os pedidos formulados na inicial sob os argumentos que seguem:

A pergunta que se coloca, diante desse cenário, é se a atividade da ré caracterizasse, ou não, como transporte de passageiros.

A resposta, a todo sentir, é negativa. A ré promove, em realidade, uma aproximação de forma extremamente qualificada entre os passageiros e as empresas que são autorizadas a prestar serviços de fretamento particular; mas isso não se confunde, friso, com linhas regulares de transporte intermunicipal tradicionalmente realizadas em rodoviárias.

O Juízo, primeiramente, constata que a Buser presta serviço de intermediação e não de transporte de passageiros.

A situação tratada nos autos vem sendo observada em diversas outras áreas da economia. O monumental incremento da tecnologia permite novas formas de aproximação entre os fornecedores e os consumidores, em escalas que, antes, eram inimagináveis. A consequência é que mercados tradicionais vêm sendo colapsados, com o surgimento de novos atores econômicos e o perecimento daqueles que, antes, dominavam suas atividades.

(...)

Esse ponto me parece fundamental: admitir que as novas formas de exploração econômica não devem ser prontamente rechaçadas ou endossadas de maneira simplista, sem que se perceba a extensão das consequências que surgem com a evolução da tecnologia.

Em relação ao caso concreto: é evidente que a empresa ré aproveita-se de uma atividade lícita (fretamento particular) e, mediante uma robusta plataforma tecnológica, eleva essa modalidade a um patamar que antes era impraticável, de forma a atingir diretamente o mercado explorado pelas empresas tradicionais que são representadas pelo sindicato autor.

Nesse trecho, o Juízo corrobora com a ideia de que a Buser apresenta um novo modelo disruptivo para o mercado, através do desenvolvimento tecnológico. A

referida *startup*, através do seu serviço de fretamento colaborativo, fomentou o setor fretamento de tal modo que o setor de transporte regular de passageiros foi afetado. Nessa toada, o Juízo conclui:

Absolutamente compreensível a indignação das empresas tradicionais que, por óbvio, são diretamente prejudicadas pela atividade exercida pela ré. É o mesmo que, repito, vem acontecendo com o setor hoteleiro em relação aos aplicativos de hospedagem de curtíssima duração ou, ainda, com os taxistas em relação à mobilidade urbana pelas empresas que alegam intermediar carona.

No entanto, ainda que se reconheça o impacto causado nesses mercados tradicionais, a simples concorrência não é hipótese de reconhecimento de ilicitude. A ré, em que pesem os esforços empreendidos nas competentes manifestações do sindicato autor, não exerce atividade de transporte. Este é realizado por empresas conveniadas que sempre puderam, e ainda podem prestar serviços do fretamento individual.

A elevação e ampliação desse fretamento não afasta a licitude da atividade; não se quer dizer que o tema seja irrelevante. No entanto, a análise deve ser feita em sede apropriada e, a meu ver, democrática. Assim, caso o Poder Público considere relevante a regulamentação da atividade ou mesmo a alteração do regramento do fretamento individual isso deverá ser feito da forma e meio adequados, seja com a edição de leis sobre o tema, seja com o incremento da fiscalização sobre a atividade.

Observa-se, aqui, o reconhecimento da lícita concorrência entre o setor regular e o setor fretamento, fazendo uma analogia com a situação atual do setor hoteleiro e do setor mobilidade urbana, e seus respectivos novos players disruptivos. Um último ponto a ser observado, é a constatação de que não cabe ao Poder Judiciário fazer as vezes do legislador, ou mesmo do regulador, elaborando regramentos, para disciplinar determinadas atividades. Esses, devem ser realizados de forma democrática e através das vias adequadas.

4.2 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

4.2.1 Mandado de Segurança nº 5043727-85.2019.4.02.5101/RJ

O primeiro julgado da Justiça Federal a ser analisado é um mandado de segurança oriundo da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Figura como impetrante a

Buser e os impetrados são autoridades vinculadas à ANTT. O objetivo do *writ* é a concessão de ordem judicial para que seja determinado às autoridades impetradas que se abstenham de criar óbice, impedir ou interromper as viagens intermediadas pela Buser. O Juízo, então, julgou improcedentes os pedidos e denegou a segurança, conforme argumentos abaixo.

A impetrante tem como atividade intermediar, por um ambiente digital, a contratação de um serviço de transporte de pessoas entre um indivíduo ou um grupo e uma empresa que, por si, realize efetivamente o transporte interestadual.

Desse modo, tem-se que o serviço desenvolvido diretamente pela impetrante é totalmente diverso do transporte regular ou de fretamento, sendo seu serviço unicamente de plataforma eletrônica para o comércio de outros serviços, no caso, de transporte.

Predomina, na hipótese, o princípio constitucional da livre iniciativa, sendo incabível que o Judiciário proibir, de modo absoluto, a atividade econômica da impetrante, em especial quando existe uma omissão legislativa e regulatória, juridicamente permitida no caso.

Em primeiro plano, o Juízo reconhece que a Buser não presta serviço de transporte, mas de intermediação. Sustenta-se que há um vácuo regulatório e legislativo a respeito do serviço prestado pela Buser, não cabendo ao Poder Judiciário proibi-lo, observado o princípio constitucional da livre iniciativa. Os argumentos apresentados pelo Juízo traduzem o preceito constitucional de que tudo é permitido desde que a Lei não proíba ou obrigue.

Nesse sentido, a Resolução ANTT nº 4.777/2015, ao definir as diferentes modalidades de fretamento no art. 3º, VI a VIII, o fez com base na competência garantida pelo art. 26, II e III da Lei nº 10.233/2001, sendo que a referida lei também permitiu, em razão dos poderes implícitos para tal, a competência para regulamentar sobre os requisitos normativos para o transporte por fretamento e, por consequência, sua diferenciação em relação às demais modalidades.

(...)

Ademais, encontra-se constitucionalmente justificada a delimitação, diante do risco de exercício clandestino de um transporte interestadual de passageiros, na modalidade regular, sob a falsa alegação de o realizar na modalidade de fretamento. Afinal, observando a relevância constitucional do direito ao transporte, enquanto serviço público, inclusive reconhecido como direito social previsto no art. 6º da CRFB/88, bem como a necessidade de sua

garantia de modo regular, inclusive para linhas com baixa viabilidade econômica.

Apesar de a impetrante não oferecer diretamente serviços de fretamento em dissonância às normas aplicáveis, ao permitir que empresas que o fazem operem em sua plataforma, verifica-se uma dissimulação, por empresas cadastradas, que ocultam um transporte clandestino utilizando-se da forma do transporte por fretamento.

Consequentemente, apesar da legalidade, por si, do modelo BUSER de atuação, melhor apreciando a matéria, a impetrante deverá observar seu dever de impedir o uso da plataforma para oferta de serviços irregulares, sob pena de sua responsabilização.

Por outro lado, o Juízo reconhece competência da ANTT de fiscalizar e regulamentar os requisitos normativos para o transporte coletivo em regime de fretamento. Ponto relevante da decisão, é a caracterização do serviço regular de transporte de passageiros como serviço público, divergindo assim do entendimento fixado no presente trabalho.

Ademais, deve-se ressaltar que nesse julgado, são fixados dois pontos importantes: (a) a Buser é legal e; (b) ao Poder Judiciário não cabe impedir a ANTT de fiscalizar o transporte rodoviário coletivo em regime de fretamento intermediado pela Buser. Pode-se concluir, portanto, que, nesse julgado, não há juízo valorativo a respeito das viagens intermediadas proferido pelo Judiciário, mas uma constatação de que quem deve fazê-lo é a ANTT.

4.2.2 Ação Coletiva nº 5005307-11.2019.4.02.5101/RJ

O segundo caso oriundo de Juízos vinculados ao TRF2 trata-se de uma Ação Civil Pública promovida em face da Buser com o objetivo de que seja reconhecida a ilegalidade das suas atividades. O Juízo da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, então, julgou procedentes em parte os pedidos para determinar à Buser para que determine a suspensão da oferta, por suas plataformas digitais, de serviço de transporte por fretamento que sejam realizados apenas na modalidade de ida, considerando as exigências normativas para a modalidade para a prática por circuito fechado.

Ressaltamos que houve dois outros pedidos em face da União e da ANTT, pretendendo a concessão de ordem judicial para que esses entes fiscalizem e intervenham sobre a atividade prestada pela Buser. Contudo, o Juízo entendeu que a

ANTT está exercendo sua atribuição de fiscalização de forma regular, extinguindo o processo em relação a ela, por falta de interesse de agir. Na mesma toada, extinguiu o processo em relação a União, por ilegitimidade passiva.

Assim como nos casos anteriores, a atividade de intermediação realizada pela Buser foi reconhecida como lícita pelo Juízo. Para evitar repetição, só falaremos desse ponto daqui para frente quando houver divergência de entendimento. Visto isso, seguimos à apreciação dos argumentos trazidos na análise da legalidade das atividades desempenhadas pela Buser.

Nesse sentido, a Resolução ANTT nº 4.777/2015, ao definir as diferentes modalidades de fretamento no art. 3º, VI a VIII, o fez com base na competência garantida pelo art. 26, II e III da Lei nº 10.233/2001. Ao lhe atribuir os poderes para autorizar as diferentes modalidades de fretamento, a lei também permitiu, em razão dos poderes implícitos para tal, a competência para regulamentar sobre os requisitos normativos para o transporte por fretamento e, por consequência, sua diferenciação em relação às demais modalidades.

(...)

Além disso, encontra-se constitucionalmente justificada a delimitação em razão do risco de exercício clandestino de um transporte interestadual de passageiros, na modalidade regular, sob a falsa alegação de o realizar na modalidade de fretamento. Afinal, observando a relevância constitucional do direito ao transporte, enquanto serviço público, inclusive reconhecido como direito social previsto no art. 6º da CRFB/88, bem como a necessidade de sua garantia de modo regular, inclusive para linhas com baixa viabilidade econômica.

(...)

Tal constatação é relevante porque, ainda que a BUSER não ofereça diretamente serviços de fretamento em dissonância às normas aplicáveis, ela permite que operem em sua plataforma empresas que o fazem, conforme demonstrado nas atas notariais supra, em que foi atestada a oferta de viagens apenas de ida, sem respeitar os requisitos viagem em circuito fechado previsto na norma. Afinal, ficou claro que, ao contratar um fretamento oferecido pela plataforma, é possível que não haja coincidência entre o ponto de embarque e desembarque final, nem a manutenção do mesmo grupo, além de que, como verificado e registrado em ata notarial, há manutenção de viagens ainda que apenas uma ou duas pessoas contratem o serviço, ao contrário do que a ré alega para defender ser um modelo de fretamento.

(...)

Conclui-se, portanto, que, apesar da legalidade, por si, do modelo BUSER de atuação, a ré deverá observar seu dever de impedir, após denúncias, o uso da plataforma para oferta de serviços irregulares, sob pena de sua responsabilização, sendo possível a formulação da pretensão judicial para impedir essa comercialização

A grande novidade nesse julgado se dá no reconhecimento de que a Buser intermedia o transporte rodoviário coletivo de passageiros em circuito aberto, em

razão, principalmente, da possibilidade da realização de viagens apenas de ida, descumprindo, assim, a Resolução nº 4.777/15 da ANTT e o Decreto Federal nº 2.521/1998. O Juízo, aqui, não encontra óbices para a imposição dessa regra ao transporte em regime de fretamento, em razão da competência da ANTT de regulamentar o setor.

O juízo conclui que apesar do serviço de intermediação prestado pela Buser ser, por si só, legal, a empresa tem o dever de garantir que sua plataforma não sirva como meio de se ofertar serviços irregulares, sob pena de sua responsabilização. Desse modo, o Juízo determinou que a Buser suspenda a oferta de serviços na modalidade apenas de ida.

4.3 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO

4.3.1 Mandado de Segurança nº 5005438-03.2018.4.03.6100/SP

Próximo caso a ser analisado é um mandado de segurança oriundo da 8ª Vara Federal Cível de São Paulo. Figura como impetrante a Buser e os impetrados são, autoridades vinculadas à ANTT e à Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP). A finalidade do *writ* é a concessão de ordem judicial para que seja determinado às autoridades impetradas que se abstenham de criar óbice, impedir ou interromper as viagens intermediadas pela Buser. O Juízo, então, julgou procedentes os pedidos e concedeu a segurança, conforme argumentos abaixo.

Percebe-se das sucessivas normas que regulamentam o serviço de transporte regular interestadual de passageiros, inicialmente concebido como sujeito ao regime da permissão, ou seja, condicionada à prévia realização de LICITAÇÃO, que passou a sujeitar-se somente à mera autorização da ANTT, ato administrativo que, como é de conhecimento, DISPENSA a adoção do procedimento de licitação.

Aparentemente essa dispensa de licitação promovida pela Lei nº 12.996/2014 colide com o disposto no artigo 175 da Constituição Federal, que expressamente determina que os serviços públicos sejam explorados mediante concessão ou permissão, especialmente se prestados de forma

regular, como o previsto no artigo 13, V, e da Lei nº 10.233/2001 com a nova redação da Lei nº 12.996/14.

Portanto, aparentemente, a utilização do instrumento da autorização para o transporte regular interestadual e/ou internacional de passageiros não está em conformidade com o disposto na Constituição Federal.

Primeiramente, apenas para fins argumentativos, o Juízo constata que, pelo fato de o transporte regular interestadual de passageiros ser um serviço público, ele deve ser prestado por meio de permissão ou concessão, desse modo, as alterações trazidas pela Lei nº 12.996/14 colidiriam com a constituição ao utilizar-se do instrumento da autorização para esse serviço. Conforme já exposto esse não é o entendimento do presente trabalho, que considera o referido serviço como uma atividade privada regulada.

A legislação em vigência determina que o transporte interestadual semiurbano de passageiros (aquele prestado com veículos coletivos próprios para transporte urbano) somente deve ser prestado por empresas habilitadas por ato administrativo de permissão; por sua vez, os transportes interestadual e internacional de passageiros (aquele prestado com veículos coletivos próprios para transporte rodoviário) podem ser prestados por empresas munidas de simples autorização da ANTT, não existindo diferenciação legislativa, quanto ao ato administrativo exigido (autorização), entre o transporte regular ou não.

Assim, para a exploração da atividade caracterizada como transporte interestadual ou internacional de passageiros (com ônibus próprio para o transporte rodoviário), regular ou não, basta a obtenção de simples autorização da ANTT.

Neste contexto, reveste-se de flagrante ilegalidade a atuação da ANTT, ARTESP e demais congêneres ao restringir a atuação da impetrante, pois a lei não prevê tratamento diferenciado entre o transporte REGULAR ou não, pois ambos estão sujeitos ao mesmo regime da autorização.

A diferenciação promovida pela ANTT por atos normativos infralegais (resoluções) carece de amparo legal, pois confere tratamento diferenciado para situações que a lei trata de idêntica forma.

Não obstante, em total consonância com ponto de vista defendido nesse trabalho, o Juízo entende que a administração pública não pode tratar de modo diferenciado, duas atividades submetidas ao mesmo tipo de regime: o da autorização

administrativa. Ou seja, uma vez que o legislador expressamente os igualou, o regulador não pode tratá-los desigualmente.

A lei não exige que os passageiros de uma viagem fretada constituam necessariamente “grupo fechado de pessoas previamente identificadas, de interesse privado e unificado em relação ao objeto da viagem” (definição utilizada pela superintendência da ANTT

A exigência imposta pela ANTT é ilegal, pois em momento algum a lei estabelece como requisito para o fretamento (transporte terrestre coletivo não regular), que os passageiros possuam um objetivo comum específico pré-determinado. (...)

Assim, sob o aspecto estritamente legal, tenho que as restrições impostas pela ANTT e congêneres estaduais carecem de base legal por extrapolarem os limites e requisitos previstos em lei.

Por fim, o Juízo reconhece que a regra do circuito fechado é ilegal. Nesse sentido, a ANTT extrapola sua competência regulatória ao estipular essa regra, exacerbando os limites que a Lei determina.

4.4 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

4.4.1 Ação de Procedimento Ordinário nº 5027566-06.2018.4.04.7000/PR

O único caso oriundo de Juízos vinculados ao TRF4 trata-se de uma Ação de Procedimento Ordinário promovida em face da Buser, ANTT e União, com o objetivo de obstar as viagens por fretamento intermediadas pela Buser. O Juízo da 3ª Vara Federal de Curitiba, então, julgou procedentes, em parte, os pedidos para determinar à ANTT que adote as medidas que entender necessárias para obstar as viagens por fretamento intermediadas pela Buser.

Ao que sugerem os elementos contidos nos autos, a ré BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA, por meio de plataforma digital, em associação com empresas autorizadas à prestação de serviços de fretamento, tem ofertado serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros com nota de regularidade e continuidade.

Extrai-se da sistemática de atuação da BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA que a empresa, embora alegue desempenhar atividade econômica, realiza viagens típicas ao âmbito do serviço público de transporte rodoviário interestadual de passageiros - sem arcar, entretanto, com os ônus operacionais e financeiros decorrentes da série de imposições e restrições a que as demais empresas do setor, regularmente autorizadas pela ANTT, estão submetidas.

Nesse julgado, entende-se que a Buser intermedia viagens realizadas pelas fretadoras com as características de regularidade e continuidade, que não arcam, contudo, com os ônus da prestação do serviço regular, o que caracterizaria concorrência desleal. Em sentido diverso ao adotado pelo presente trabalho, o Juízo conclui que o serviço de transporte regular é serviço público.

Em se tratando de matéria eminentemente técnica, o controle judicial sobre atos administrativos das Agências Reguladoras é excepcional - eis que não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de injustificada violação ao princípio da separação dos poderes, imiscuir-se em questões de competência típica das Agências Reguladoras.

Da excepcionalidade do controle judicial, porém, não decorre a conclusão de que o Judiciário deve ser complacente com situações de injustificada omissão relevante por parte da ANTT - que, contrariando prévias manifestações deduzidas nos autos (...), alegou na contestação que a BUSER não estaria sob sua esfera de regulamentação.

Ponto singular desse julgado é uma abordagem mais intervencionista no mérito administrativo da ANTT. Aqui, reconhece-se a ilegalidade das atividades prestadas pela Buser e obriga a referida agência reguladora a obstá-la.

4.5 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

4.5.1 Ação Ordinária nº 0806244-77.2019.4.05.8500

Por fim, o último julgado trata-se de uma ação ordinária proposta na Seção Judiciária de Sergipe em face da Buser, com a finalidade de ter a sua ilegalidade de suas atividades de intermediação declarada. O Juízo, então, deu provimento aos

pedidos para determinar que a Buser se abstenha de intermediar viagens que tenham como origem ou destino o Estado de Sergipe.

Nesse sentido, entendo que a tese, firmada no parecer juntado pela BUSER (...) de que um serviço "privado" de transporte interestadual de passageiros - cuja prestação dispensaria outorga estatal - conviveria com o serviço público aparenta ressentir-se de amparo constitucional, pois incompatível com o art. 21, XI, "e"

(...)

Repise-se que o transporte coletivo e interestadual de passageiros não constitui, à luz da Constituição Federal, atividade econômica livre ao particular, que pode prestar esse serviço, de titularidade da União, apenas quando recebe - e nos termos em que recebe - a delegação estatal. Bem por isso, não se está a trilhar por terreno em que impere, absoluta, a livre iniciativa.

Mais uma vez, um poder judiciário considera o transporte interestadual de passageiros como serviço público. Indo além, ignora as recentes mudanças legislativas que fixaram a liberdade de preços e livre concorrência como diretrizes do transporte regular de passageiros.

B.2. Determinar: B.2.1. À BUSER, que se abstenha de divulgar e/ou comercializar pela internet e/ou pelo respectivo aplicativo viagens de transporte interestadual de passageiros que tenham como origem ou destino o Estado de Sergipe, sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);

Por fim, no dispositivo, temos aqui, a ordem mais restritiva em relação a Buser, já que a proíbe de prestar atividades no Estado de Sergipe, sem qualquer ressalva. Ou seja, não se pretende aqui a adequação das atividades prestadas pela Buser a algum parâmetro, mas a sua proibição geral e irrestrita, no território tutelado.

5 CONCLUSÃO

O primeiro capítulo do presente trabalho analisou o instituto das autorizações administrativas e a impossibilidade do seu uso para a delegação da exploração dos serviços públicos. Apesar de constatar que não há sentido uniforme para o conceito da autorização administrativa, foi possível observar as diferenças latentes, sejam doutrinárias ou legais, entre seu conceito e os conceitos de permissão e de concessão. Se por um lado, a última é instrumento de delegação do serviço público, a primeira é um instrumento que a administração pública utiliza para permitir que os particulares desempenhem as atividades privadas de interesse público (atividades reguladas).

Sob essa ótica, analisa-se o arcabouço legislativo que tutela o setor de transportes no sentido de conceituar como transporte público de passageiros, as modalidades de transporte coletivo urbano e semiurbano, pois são destinadas ao deslocamento diário dos usuários, são delegados aos particulares por via de permissão ou concessão e traduzem perfeitamente os princípios dos serviços públicos consagrados na doutrina. Por outro lado, conceitua-se como transporte privado de passageiros, as modalidades de transporte rodoviário coletivo regular e de transporte rodoviário coletivo em regime de fretamento, pois são submetidos à liberdade de preços, ao livre mercado e à livre competição, sendo executados por meio de autorização administrativa.

O segundo capítulo inicia-se definindo a Buser como uma *startup* que realiza a intermediação entre passageiros e as empresas prestadoras de serviço de transporte rodoviário coletivo em regime de fretamento, via plataforma tecnológica. Concluindo, preliminarmente, que a sua atividade de intermediação, por si só, é lícita, em razão do princípio constitucional da liberdade geral de atuar, concedida aos particulares pela Constituição. Posteriormente, em uma análise geral do modo de operação do fretamento colaborativo, conclui-se que as atividades prestadas pela Buser harmonizam-se, com os princípios constitucionais da ordem econômica, com os princípios gerais do transporte terrestre, com as inovações trazidas pela Lei da Liberdade Econômica e com as diretrizes da política de regulamentação do setor de transporte interestadual de passageiros, pois trata-se de tecnologia disruptiva que

proporciona maior liberdade de escolha ao usuário, trazendo uma competitividade maior para as modalidades de transporte privado de passageiros.

Ao analisar as controvérsias jurídicas concernentes à Buser, concluiu-se que: (a) a Buser não pratica concorrência desleal com o transporte regular de passageiros, já que tratam-se de modalidades submetidas ao mesmo regime, de liberdade de preços e concorrências; (b) o aumento na demanda por transporte coletivo em regime de fretamento não descaracteriza a sua natureza jurídica, pois não se pode impedir o desenvolvimento de uma atividade privada, ou seja, não se pode limitar as empresas que prestam serviços por fretamento a determinada capacidade oferta; (c) a Buser não vende passagens, o fretamento colaborativo funciona a partir de uma forma de rateio com preços dinâmicos e depende de uma determinada quantidade de pessoas para realizar determinada viagem, se a quantidade não for alcançada, a viagem não acontece, por outro lado; e (d) a Buser, por oferecer passagens apenas de ida, descumpra a norma de circuito fechado imposta por normas infralegais ao serviço de fretamento, contudo, ressalta-se que essa norma é ilegal pois extrapola os limites legais determinados pelo legislador ao regulador.

Por fim, a análise dos julgados demonstrou um cenário de extrema incerteza no Poder Judiciário, com posicionamentos divergentes a respeito da atividade da Buser sendo pronunciados em todas as regiões do Brasil, seja na Justiça Estadual ou Federal.

Enquanto a Justiça Federal e a Justiça Estadual do Estado de São Paulo, por exemplo, corroboram com o conceito inovador e disruptivo do fretamento colaborativo trazido pela Buser, atestando a harmonia com os princípios da livre iniciativa e concorrência de duas atividades, a Justiça Federal de Sergipe, de forma diametralmente oposta, reconhece sua atividade como ilegal e clandestina, por trazer concorrência inconstitucional ao regime dos serviços públicos. Até aqui, o Poder Judiciário, em geral, tem reconhecido a competência regulatória e fiscalizatória da ANTT sobre o setor de transportes, aguardando dela um regramento específico para a atividade desempenhada pela Buser.

Resta claro, portanto, que a matéria só será pacificada ao ser decidida, em definitivo, pelos Tribunais Superiores, já que, até o momento, não há nem mesmo pronunciamento definitivo do 2º grau de jurisdição da Justiça brasileira.

Por fim, o presente trabalho concluiu que a Buser e o fretamento colaborativo são lícitos diante do ordenamento jurídico brasileiro, consubstanciando, especialmente, os princípios constitucionais da livre iniciativa e concorrência, a ampliação do preceito da livre escolha da modalidade de transporte pelo usuário previsto na Lei 10.233/15 e as diretrizes trazidas pela Lei da Liberdade Econômica que impõe à Administração Pública o dever de não criar óbices na disseminação de novas tecnologias e mercados.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A. S. de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. ISBN 978-85-309-5037-8. Disponível em:

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000004317&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 19 nov. 2020.

ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. Scott Valey, CA: Creative Space, 2013. 146 p.

BINENBOJM, Gustavo. **Agências Reguladoras Independentes e Democracia no Brasil**. In BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Agências Reguladoras e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

BOND, Andrew T. An App for That: Local Governments and the Rise of the Sharing Economy. **Notre Dame Law Review Online**, vol. 90:2. 2015. p. 77-96.

BORGES, R. C. N. **Definição de transporte coletivo urbano**. Biblioteca digital da Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação. Brasília-DF, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. – 25 ed. Ver., ampl. E atual. Até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012.

CRETELLA JÚNIOR, J. Definição da autorização administrativa. **Revista Da Faculdade De Direito**, Universidade De São Paulo, 71, 99-121, 1976. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/issue/view/5403>. Acesso em: 06 dez. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Retratos da sociedade brasileira – Mobilidade urbana. **Indicadores CNI**, Ano 5, Número 27, setembro de 2015. Disponível em:

http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/cni_estatistica_2/2015/10/14/195/RetratoSDaSociedadeBrasileira_27_MobilidadeUrbana.pdf. Acesso em: 06 dez. 2020.

_____. **Transporte rodoviário de passageiros em regime de fretamento**. – Brasília: CNT, 2017. 162 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito**. - 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª edição revisada ampliada e atualizada. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

FILHO, José; RIBEIRO, Hugo; OLIVEIRA, Cleide. **Método para classificação dos mercados de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros**. 2016.

FONSECA, José Julio Borges. **Direito antitruste e regime das concentrações empresariais**. São Paulo: Atlas: 1997.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. – 4º edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**, volume 3: contratos e atos unilaterais. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 9 ed. São Paulo: Método, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **Gratuidade no sistema de transporte público coletivo de passageiros**. Câmara de Deputados. Brasília: Consultoria Legislativa, 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema14/2006-9049.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2020.

MARTINS, Francisco Giusepe Donato. **Transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros**: regulação e concentração econômica. Monografia (Especialização em Controle Externo) -- Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília. 2004. 160 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AED4F330445>. Acesso em: 27 nov. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. / atual. Até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. 968 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, Alexandre de. Competência Trânsito e transporte intermunicipal Constituição Federal. **Revista Justitia**, São Paulo 57 (172), out/dez, 1995. p. 84-87 Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/3dy1dz.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2020.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: Introdução ao Direito Econômico. 8º edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2014.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. A instrumentalidade do direito administrativo e a regulação de novas tecnologias disruptivas. **Revista de Direito Público da Economia** – RDPE, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, out./dez. 2016. p. 191.

RIES, E., Lean Startup, 1st ed., **Crown Business**, 2012.

SCHILLER, A. O. S. B. O novo modelo de autorização da Lei n. 12.996/2014 e os seus efeitos no setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. **Revista Digital De Direito Administrativo**, 5(2), 151-179, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v5i2p151-179>. Acesso em: 06 dez. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2005.
SOUZA, Carlos Affonso Pereira; LEMOS, Ronaldo. **Aspectos jurídicos da economia do compartilhamento: função social e tutela da confiança**. Revista de Direito da Cidade, v.8, n.4, 2016, p. 1758-1759.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre iniciativa nos serviços públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TELÉSFORO, Rachel Lopes. **Uber: inovação disruptiva e ciclos de intervenção regulatória**. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016. 107 f.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Do contrato de agência e distribuição no novo Código Civil**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 42, 2002, p. 129-163.

Legislação

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). **Deliberação nº 955, de 22 de outubro de 2019**. Brasília: Diário Oficial da União, [2019]. Disponível em: <https://www.anatrp.org.br/publicacoes/deliberacao-no-955-de-22-de-outubro-de-2019-diretoria-colegiada-antt/>. Acesso em: 06 dez. 2020.

_____. **Resolução ANTT Nº 4770 DE 25/06/2015**. Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização. Brasília: Diário Oficial da União, [2015]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=286287#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20da,sob%20o%20regime%20de%20autoriza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 06 dez. 2020.

_____. **Resolução ANTT Nº 4282 DE 17/03/2014**. Dispõe sobre as condições gerais relativas à venda de bilhetes de passagem nos serviços regulares de transporte terrestre interestadual e internacional de passageiros regulados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres e, dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, [2014]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=268675>. Acesso em: 06 dez. 2020.

_____. **Resolução ANTT Nº 3871 DE 01/08/2012**. Estabelece procedimentos a serem observados pelas empresas transportadoras, para assegurar condições de

acessibilidade às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida na utilização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e, dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, [2012]. Disponível em: [BRASIL. **Constituição** \(1988\). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.](https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=243973#:~:text=12%C2%BA.,bagagem%2C%20estabelecidos%20em%20resolu%C3%A7%C3%B5es%20espec%C3%ADfi cas. Acesso em: 06 dez. 2020.</p></div><div data-bbox=)

_____. **Decreto nº 8.083, de 26 de agosto de 2013**. Altera o Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, [2013]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-8-083-de-26-de-agosto-de-2013-30043861>. Acesso em: 06 dez. 2020.

_____. **Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998**. Dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2521.htm. Acesso em 06 dez. 2020.

_____. **Decreto nº 10.157, de 4 de dezembro de 2019**. Institui a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2019]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-10157-4-dezembro-2019-789520-publicacaooriginal-159558-pe.html>. Acesso em 06 dez. 2020.

_____. **Decreto nº 3.691, de 19 de dezembro de 2000**. Regulamenta a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, que dispõe sobre o transporte de pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3691.htm. Acesso em 06 dez. 2020.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1967]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 06 dez. 2020.

_____. **Lei nº 12.998, de 18 de junho de 2014**. Dispõe sobre remuneração das Carreiras e dos Planos Especiais de Cargos das Agências Reguladoras, dentre outros. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12998.htm. Acesso em: 06 dez. 2020.

_____. **Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.** Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20reestrutura%C3%A7%C3%A3o%20dos,Transportes%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 06 dez. 2020.

_____. **Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014.** Altera as Leis nºs 12.715, de 17 de setembro de 2012, que institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO, 12.873, de 24 de outubro de 2013, e 10.233, de 5 de junho de 2001; e dá outras providências. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12996.htm#:~:text=Altera%20as%20Leis%20n%C2%BAs%2012.715,2001%20%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 06 dez. 2020.

_____. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741compilado.htm. Acesso em: 06 dez. 2020.

_____. **Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013.** Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm#:~:text=Institui%20o%20Estatuto%20da%20Juventude,Sistema%20Nacional%20de%20Juventude%20%2D%20SINAJUVE. Acesso em: 06 dez. 2020.

_____. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dentre outros. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm#:~:text=Art.,IV%20do%20caput%20do%20art. Acesso em: 06 dez. 2020.

_____. **Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985.** Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1985]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7418.htm. Acesso em 06 dez. 2020.

_____. **Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras

providências. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1995]. Disponível em: [_____. **Lei no 10.048, de 8 de novembro de 2000.** Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, \[2000\]. Disponível em: \[_____. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, \\[1997\\]. Disponível em: \\[_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Planalto, \\\[1995\\\]. Disponível em: \\\[_____. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Brasília: Planalto, \\\\[2019\\\\]. Disponível em: \\\\[83\\\\]\\\\(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm. Acesso em: 16 dez. 2020.</p></div><div data-bbox=\\\\)\\\]\\\(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20regime%20de,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 06 dez. 2020.</p></div><div data-bbox=\\\)\\]\\(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm. Acesso em 06 dez. 2020.</p></div><div data-bbox=\\)\]\(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10048.htm. Acesso em 06 dez. 2020.</p></div><div data-bbox=\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm#:~:text=Estabelece%20normas%20para%20outorga%20e,p%C3%BAblicos%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=(Vig%C3%A2ncia%20encerrada))- ,VI%20%2D%20esta%C3%A7%C3%B5es%20aduaneiras%20e%20outros%20terminais%20alfandegados%20de%20uso%20p%C3%BAblico,ou%20n%C3%A3o%20de%20obras%20p%C3%BAblicas. Acesso em 06 dez. 2020.</p></div><div data-bbox=)